

LA
REPRÉSENTATION des INTÉRÊTS
ET LES SERVICES PUBLICS

THÈSE POUR LE DOCTORAT
présentée et soutenue le 3 juin 1935, à 14 heures

PAR

Jean CAHEN-SALVADOR

Président : M. A. MESTRE, *professeur*
Suffragants } MM. L. ROLLAND, *professeur*
 G. SCILLE, *professeur*

LIRAIRIE
DU
RECUEIL SIREY
(Société Anonyme)
22, rue Soufflot — PARIS (V^e)

1935

THÈSE POUR LE DOCTORAT

La Faculté n'entend ni approuver ni désapprouver les opinions émises dans les thèses, ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

LA
REPRÉSENTATION des INTÉRÊTS
ET LES SERVICES PUBLICS

THÈSE POUR LE DOCTORAT
présentée et soutenue le 3 juin 1935, à 14 heures

PAR

Jean CAHEN-SALVADOR

Président : M. A. MESTRE, professeur
Suffragants } *MM. L. ROLLAND, professeur*
 } *G. SCELLE, professeur*

LIRAIRIE
DU
RECUEIL SIREY
(Société Anonyme)
22, rue Soufflot — PARIS (V^e)

1935



INTRODUCTION

La représentation des intérêts est aujourd'hui en honneur. Le monde qui, en ce moment, se croit volontiers à un tournant de son histoire sent confusément naître en lui le besoin de disciplines nouvelles ou, tout au moins, de formules neuves d'administration. Pour beaucoup de bons esprits, la représentation des intérêts semble être l'un des meilleurs remèdes aux difficultés du temps présent. La France, où l'individualisme a depuis longtemps triomphé, possède, à l'heure actuelle, un grand nombre d'institutions fondées sur le principe de la représentation des intérêts. A quelques-unes d'entre elles on projette même de donner une place prépondérante dans l'Etat. Il nous a semblé utile de « faire le point » : l'objet de cette étude est d'indiquer comment, dans notre pays, ont été créés et fonctionnent des organismes qui, permettant d'associer à l'activité des pouvoirs publics certaines catégories d'administrés, sont venus modifier la physionomie traditionnelle de notre administration.

Ce n'est pas sous son aspect philosophique que nous nous proposons d'étudier la représentation des intérêts. Toutefois pour bien montrer comment se pose la question, nous ne saurions négliger de rappeler le conflit de doctrines, qu'a pu susciter la représentation des intérêts. Dans un pays comme la France, dont les fondements les plus solides sont encore constitués, de nos jours, par l'individualisme du XVIII^e siècle, le principe de la représentation des intérêts, qui repose essentiellement sur l'idée du groupement, ne pouvait que difficilement obtenir droit de cité.

Dans la conception individualiste du droit, c'est l'homme qui est nominalement titulaire de tous les droits¹. C'est

1. L. Rougier, *La mystique démocratique*, p. 47 : « Le second principe (de l'individualisme), issu de la Réforme et des théoriciens du droit des gens, considère que le but de toute association politique est la conservation des

le bien de chaque homme qui doit être le but du monde. Sans doute les individualistes sont d'accord pour faire appel à l'Etat afin d'assurer le bonheur humain : « Il n'y a que la force de l'Etat qui fasse la liberté de ses membres¹ » ; à l'origine il y a donc eu au sein de la société civile un accord unanime en vertu duquel a été créée la société politique. Mais la société politique a pour seul objet l'épanouissement des besoins individuels². Si des services publics doivent être organisés, c'est seulement en petit nombre, et pour assurer l'essentiel, c'est-à-dire l'ordre, la tranquillité, la sécurité publiques et pour être gérés souverainement par l'Etat en vertu du contrat social, par suite de la délégation qu'il tient de la volonté unanime des citoyens.

Une conséquence découle de la doctrine de l'individualisme : aucune association, aucun groupement aucun chaînon intermédiaire entre l'Etat et l'individu n'est autorisé ou reconnu. L'existence d'un groupement quel qu'il soit, du fait qu'il défend un intérêt distinct de celui de ses membres s'oppose au libre épanouissement de l'individu, seule fin de la société humaine, fait obstacle à l'exercice de la souveraineté nationale, et constitue, en quelque sorte, « un rouage inutile, même nuisible de la société ». C'est à peu près l'idée qu'exprime l'article 3 de la Déclaration des Droits de l'homme et du citoyen : « Le principe de toute souveraineté réside essentiellement dans la Nation. Nul corps, nul individu ne peut exercer d'autorité qui n'en émane expressément. »

Dans ce régime, qui ne laisse de place qu'à l'Etat et à l'individu, toute collaboration de l'individu à l'administration est considérée comme impossible et tout organisme fondé sur l'idée de représentation des intérêts doit être repoussé comme contraire au principe de la souveraineté nationale.

droits imprescriptibles et naturels de l'homme. C'est le principe de la souveraineté de l'individu, de son autonomie qui limite le pouvoir de l'Etat. »

1. Rousseau, *Le Contrat social*, livre II, ch. XII.

2. Henri Michel, *L'Idée de l'Etat*, p. 88. « L'individualisme des penseurs du XVIII^e siècle... pose en principe que l'individu n'est pas un mineur dont la tutelle appartient à l'Etat — cela c'est le despotisme éclairé — mais un majeur, qui doit vouloir par lui-même, penser, pourvoir et prévoir par lui-même. L'organisation sociale et politique doit laisser ce majeur faire œuvre d'homme ; de là, la condamnation de toutes les contraintes inutiles, même des contraintes à bonne intention... (elle)... doit aider ceux des membres de la cité qui n'ont pas encore conquis leur majorité, par la faute des circonstances, à sortir de cette condition subalterne. »

Ce système juridique, issu en grande partie d'une « méthode *a priori* » et déductive consistant à dériver les conséquences particulières de principes philosophiques et rationalistes » et reposant « sur une idée théologique¹ », celle de la souveraineté nationale, s'est heurtée à l'épreuve des faits.

L'individu et l'Etat ne sont pas en réalité deux principes antagonistes², entre lesquels n'existe aucun intermédiaire. A la vérité, l'homme, par la force des choses, a toujours fait partie de groupements : la famille, la commune, la confession religieuse créent entre les êtres humains des liens qu'on retrouve dans toutes les civilisations; l'Etat ne constitue que le groupement humain le plus important, celui qui à l'heure actuelle est parvenu à son point maximum de maturité; il n'a pas une mission singulière et transcendante; simplement mieux organisé et dominant un rayon plus vaste, il est mieux placé pour assurer aux hommes les multiples satisfactions collectives dont ils ont besoin, pour faire la police d'initiatives concurrentes, voire pour les condamner dans l'intérêt du meilleur rendement³. Dès lors si l'Etat peut condamner les activités des groupements concurrents, pourquoi ne pourrait-il les associer à son activité propre? Puisqu'au-dessous de lui, intermédiaires entre sa toute-puissance et la faiblesse de l'individu isolé, existent de multiples et diverses associations, pourquoi ne collaborerait-il pas avec elles? Puisque les besoins des hommes sont devenus plus difficiles à satisfaire, pourquoi l'Etat ne se préoccuperait-il pas des avis que les intéressés, grâce aux groupements dont ils font par-

1. L. Rougier, *op. cit.*, p. 8.

2. H. Michel, *op. cit.*, p. 90 à 100. D'ailleurs, l'idée de l'Etat démocratique non pas maître mais serviteur, apparaît déjà chez les hommes de 1789. L'individualisme des philosophes du xviii^e siècle ne tient pas tout entier dans la Déclaration des Droits. Il est aussi, il est surtout dans les grands principes d'assistance matérielle et morale (secours publics, enseignement populaire) de la Constitution de 1791 et dans les articles de la Déclaration des Droits de 1793 qui stipulent les mêmes droits des citoyens sur l'Etat. Ainsi, l'opposition entre l'individu et l'Etat devenue à l'heure actuelle la caractéristique essentielle de l'orthodoxie individualiste, ne faisait pas partie intégrante de l'individualisme du xviii^e siècle. On peut presque affirmer que la réaction contre l'individualisme traditionnel qui devait s'épanouir au xix^e siècle a commencé à la fin du xviii^e siècle. En fait l'Etat ne peut se passer de l'individu; il a besoin de lui sous une forme aussi atténuée soit-elle. Il ne se contente pas de lui demander son avis, son vote sur le fonctionnement des affaires publiques; il lui réclame aussi de l'argent sous la forme d'impôts, une présence personnelle sous la forme de service militaire, des prestations de services sous forme de réquisitions.

3. B. Genv, *La collaboration des particuliers avec l'administration*, p. 40 et suiv.

tie, peuvent lui faire entendre ? A mesure que la tâche de l'Etat est devenue plus écrasante, que de nouveaux services publics sont nés, la représentation des intérêts est apparue comme indispensable¹.

*
* *

Depuis 1789, une abondante littérature a paru, vantant les mérites de la représentation des intérêts et demandant qu'elle soit appliquée dans l'organisation de l'Etat.

Dès le début du XIX^e siècle, c'est-à-dire au moment où les grandes découvertes scientifiques commencent à trouver des applications dans la vie pratique et où se forment à la fois la grande industrie et le prolétariat, on voit se dessiner chez certains penseurs, et surtout chez les apôtres du mouvement socialiste, le désir de donner un rôle dans l'Etat aux représentants des différentes professions.

Il n'est besoin que de parcourir les œuvres de Saint-Simon pour voir quelle place les compétences, non pas seulement d'ailleurs les compétences économiques, mais aussi les compétences intellectuelles, occupent dans la conception saint-simonienne de l'Etat².

Saint-Simon pense, en effet, que « l'administration des intérêts généraux de la société doit être exclusivement confiée aux artistes, aux savants et aux artisans, seuls possesseurs des capacités positives qui sont les éléments de l'action administrative utile³ ». Sous l'autorité du Prince, le gouvernement est confié à trois assemblées, la Chambre d'invention, la Chambre d'examen et la Chambre des communes.

1. Les idées qui viennent d'être exposées sont pour une grande part celles des adeptes de la théorie de l'institution. Sur la théorie de l'institution, voir Hauriou, « L'institution et le droit statutaire » in *Recueil d'Archives législatives*, Toulouse, 1906-, p. 13). *Principes du droit public*, 1916, pp. 108 et 172; G. Renard, *La théorie de l'institution* (Sirey, 1930) et aussi B. Geny, *op. cit.*

2. voir la 5^e et la 10^e lettre de l'Exposé de la Doctrine de Saint-Simon. On retrouve la même attitude dans le fédéralisme de Proudhon : dans le *Principe fédératif*, paru seulement, il est vrai, en 1883, Proudhon déclare que « ses idées économiques élaborées depuis 21 ans pouvaient se résumer en ces trois mots : fédération agricole, industrielle. Il faut au droit politique le contrepoint du droit économique ; des fédérations économiques doivent donc être créées. On peut se confédérer pour la protection réciproque du commerce et de l'industrie... on peut se confédérer pour la construction et l'entretien des voies de communication, routes canaux, chemins de fer, pour l'organisation du crédit et de l'assurance ».

3. 10^e lettre.

La Chambre d'invention comprend 3 sections : la première comporte 200 ingénieurs, la seconde 50 poètes, ou autres inventeurs en littérature, la troisième 50 peintres, sculpteurs, architectes, musiciens. recrutés soit par le souverain, soit, pour la majeure partie, par cooptation. La Chambre d'examen comprend 100 mathématiciens et 200 physiciens.

La Chambre d'invention a pour fonction essentielle d'établir un plan de travaux publics afin d'accroître la richesse de la France, les assèchements, les défrichements, les percements de routes, les ouvertures de voies devant être considérées comme la partie la plus importante du projet. Un rôle sensiblement analogue est dévolu à la Chambre d'examen. Ce sont là deux assemblées de techniciens. A côté d'elles existe une assemblée conçue, plus précisément, selon le principe de la représentation professionnelle : c'est la Chambre des communes à laquelle est réservée le pouvoir tant constitutionnel que législatif. Dans cette Chambre, chaque branche de l'industrie est représentée proportionnellement à son importance ; en conséquence, ajoutons-le, la classe des fermiers doit avoir la prédominance.

Dans la 2^e partie du Système Industriel, Saint-Simon va plus loin encore : il souhaite la création d'un Conseil suprême des industriels, composé de la Chambre de commerce, du Conseil général des manufactures, du Conseil des régents de la Banque, des douze cultivateurs les plus importants parmi ceux qui sont attachés au Conseil d'agriculture ; ce Conseil serait le véritable maître du pays.

Prévoyant et préparant même les transformations du monde moderne qu'allait voir se dessiner le XIX^e siècle, Saint-Simon pressent que les facteurs économiques et moraux vont jouer dans l'Etat un rôle presque aussi grand que les facteurs proprement politiques : il est hanté par l'idéal, aristocratique, du gouvernement des « compétences ».

Dans la suite, les auteurs sont surtout frappés de l'incroyable développement des groupements de toutes espèces dont la seule existence constitue à leurs yeux une preuve suffisante, qu'en dehors des formes traditionnelles de la

vie administrative végétent les forces vives de la nation¹. Ils sont persuadés qu'une convergence naturelle et spontanée existe entre l'intérêt général de la nation et les intérêts particuliers, et que, par conséquent, pour atteindre au meilleur gouvernement de l'Etat, il faut donner aux groupements professionnels une autorité prépondérante. S'ils ne poussent presque jamais l'analyse de la représentation des intérêts très avant², c'est en général qu'ils considèrent que les faits suffisent à démontrer le bien-fondé de toute transformation de l'Etat basée sur l'idée dont ils proposent l'application et qui pour eux a la valeur d'une véritable idée-force.

Cette transformation, la plupart du temps, consiste dans une réforme du pouvoir législatif. Quelque opinion politique qu'ils représentent les partisans de la représentation des intérêts, les uns en souvenir des Etats Généraux, les autres parce qu'ils reconnaissent une vocation politique aux corps de métiers, souhaitent presque toujours essentiellement amender la composition des assemblées parlementaires.

D'ailleurs l'organisation des assemblées qu'ils préconisent varie au gré des auteurs : les uns souhaitent que les représentants des intérêts professionnels soient tous élus au

1. Durkheim a très bien marqué cette foi dans le groupe sur lequel doit s'édifier le monde futur : voir la Préface à la 7^e édition de la *Division du travail social* : « Jusqu'à présent c'était la famille qui, soit par l'institution de la propriété collective, soit par l'institution de l'héritage assurait la continuité de la vie économique... il faut bien qu'un autre organe social la remplace... l'Etat est peu fait pour ces tâches économiques trop spéciales pour lui. Il n'y a que le groupe professionnel qui puisse s'en acquitter actuellement... » en effet « un groupe n'est pas seulement une autorité morale qui régent la vie de ses membres, c'est aussi une source de vie *sui generis* ». Ce groupement semble presque apte à remplacer l'individu et l'Etat dans toutes leurs tâches ».

De même, Bernard Lavergne, « Suffrage universel et suffrage collectif », in *Année politique française et étrangère*, mars-mai 1926, pp. 364 et suivantes. « La folie de nos pères a été de donner la souveraineté politique aux seuls intérêts individuels. Décidons au contraire de donner autant d'autorité et d'importance aux besoins collectifs qu'aux individuels, et nous obtiendrons par là l'équilibre si désirable que nous cherchons. Or il est un seul moyen, un seul, de dégager l'intérêt du corps social tout entier, c'est de donner voix et autorité à tous les groupes cultivés et désintéressés que la nation renferme dans son sein et qui sont en mesure de se hausser jusqu'à une représentation assez exacte de l'intérêt général ». — Voir aussi du même auteur, *Le Gouvernement des Démocraties modernes* (1933).

Des idées semblables animant le doyen Duguin, M. René Hubert, *Le principe de l'autorité dans l'organisation démocratique*; Martin St-Léon, *Les Sociétés de la nation* (1930).

2. Voir, au contraire, l'analyse très minutieuse qu'en donne M. B. Lavergne dans son ouvrage précité.

suffrage universel, mais après répartition des électeurs en un certain nombre de collèges distincts suivant la spécialisation professionnels de chaque votant¹; d'autres, comme Durkheim, sont des adeptes de l'idée professionnaliste intégrale en ce sens qu'ils adoptent la représentation directe au Parlement des groupes professionnels².

1. C'est ainsi, par exemple, que pour M. Charles Benoist, *La crise de l'Etat moderne*, « nous n'avons que ce choix. organiser le suffrage universel selon la vie, pour vivre, pour mourir du suffrage universel. » La représentation des intérêts politiques est pour lui, le seul moyen d'élever un appareil, d'édifier un système qui groupe les dix millions d'électeurs pour construire la masse colossale et de plus en plus pesante de l'Etat moderne. Il préconise dès lors « une chambre des députés élue au suffrage universel direct par tous les citoyens égaux, mais répartis suivant leur profession en un petit nombre de catégories très ouvertes, en trois ou quatre groupes très larges, embrassant tout le monde, ne laissant personne dehors, ne souffrant ni exclusion, ni privilège, chacun de ces groupes devant tirer de lui-même son représentant, avec une double circonscription : la circonscription territoriale déterminée par un département et la circonscription sociale déterminée par la profession; un sénat dont les membres seraient nommés dans chaque département pour un tiers, et parmi les conseillers municipaux pour un deuxième tiers, et parmi les conseillers généraux pour un demi tiers, et parmi ce qu'il est de coutume et de droit d'appeler les corps constitués; l'individu représenté à la chambre et dans le groupe professionnel, et au sénat les unions représentées : unions locales, administratives, et civiles que la loi énumérerait. » Ce parlement aurait des attributions législatives.

2. voir Martin Saint-Léon, *op. cit.* : Si 2/3 de la Chambre doit être recruté comme aujourd'hui par le moyen du suffrage universel politique, 1/3 des mandats doit appartenir aux corps professionnels et régionaux, moitié aux groupements patronaux, moitié aux groupements de salariés — même idée en ce qui concerne la composition du Sénat : 1/2 de la haute assemblée serait désigné suivant le système employé aujourd'hui, 1/2 serait recruté parmi les représentants des coopératives, des mutualités, des associations d'intérêt général, littéraire, scientifique et les corps constitués qui, trait curieux désignerait le bureau de l'Assemblée.

De même pour Duguit, une Chambre élue par des groupes syndicaux constituerait un contrepoids suffisant à une Chambre élue par le suffrage universel.

De même M. B. Laverge ne élabore un programme de réforme des deux chambres qui doivent comprendre par parts égales des élus du suffrage universel, défenseurs des intérêts individuels, et des élus des corps sociaux, défenseurs des intérêts collectifs et répartis dans un certain nombre de collèges électoraux. S'il se déclare ainsi partisan de l'introduction d'élus du suffrage social dans les assemblées législatives c'est que pour lui, une assemblée consultative, comprenant des délégués des corps sociaux et formée en marge des parlements ne pourrait être capable de garantir dans l'Etat les besoins du groupe et ne jouirait, si éminents que soient ses membres dans notre démocratie à base individualiste, que d'une entente tout à fait limitée.

De même encore, Valois : *Le nouvel âge de l'humanité*, souhaite une assemblée civique et politique, organe de la souveraineté, élue par les producteurs, travailleurs, fonctionnaires et qui seraient, d'ailleurs, seuls citoyens, car la république syndicale ne connaîtrait que ceux qui font partie d'un syndicat professionnel. Cette assemblée élaborerait les plans annuels de l'activité économique et sociale, voterait le budget de l'Etat, donnerait à la nation les lois nécessaires au développement de la production. Elle aurait pour organe exécutif un bureau technique d'Etat, gouvernement composé de techniciens. L'autre assemblée serait une émanation des syndicats professionnels. Elle ne serait pas une seconde chambre, mais collaborerait avec l'Etat, étudiant avec le bureau technique gouvernemental, les méthodes de répartition des impôts, l'organisation rationnelle de la fiscalité, l'application des plans annuels de production.

Ajoutons encore que certains acceptent la collaboration dans une même assemblée des élus du suffrage politique et des élus du suffrage social¹; d'autres ne reconnaissent ce droit de représenter la nation qu'aux élus du suffrage social².

Plus rares sont les théoriciens qui se sont particulièrement occupés d'amender l'organisation administrative proprement dite. Ce sont surtout les témoins de la force du mouvement syndicaliste qui ont été amenés à préconiser l'intervention de certains groupements, et par suite la représentation des intérêts, non pas tant dans les assemblées parlementaires, que dans la vie des services publics. Durkheim déjà reconnaissait aux syndicats la compétence pour l'application de la législation sociale. Allant plus loin à un moment où le syndicalisme des fonctionnaires se développait illégalement et non sans lutte, MM. Paul-Boncour³, et Maxime Leroy⁴ proposaient les plans d'une réorganisation de l'Etat sur la base du fédéralisme : « Le Parlement trop occupé par des querelles de partis, incompetent en matière technique, trop occupé de querelles électorales, est incapable d'assurer le contrôle efficace de la discipline et du travail dans l'administration. »

Dès lors, « le problème ne peut être posé que dans les termes suivants : trouver une organisation telle que spontanément, par nécessité intérieure, les administrations agissent avec intelligence, compétence, initiative, vivacité... ne semble-t-il s'imposer de laisser le champ libre à la liberté et à la capacité technique? », ainsi le fédéralisme autarchique « différent de l'Etat corporatif, car tout y est assis sur l'entente commune, en vue d'un devenir constant », « se développera dans toutes les parties de la production privée et publique, amenant avec lui les principes qui constituant son originalité, sont la loi de la vie ». Ainsi, la dis-

1. Par exemple MM. Ch. Benoist, Martin Saint-Léon, Bernard Lavergne.

2. Par exemple La Tour du Pin, *Vers l'ordre social chrétien* (1896) et à sa suite l'Ecole catholique les *Semaines Sociales*, et Marc Sangnier, partisan d'un Sénat professionnel. De même Valois, *op. cit.*

3. Paul-Boncour, *le Fédéralisme économique*, Alcan, 1917. « Les souverainetés économiques des syndicats professionnels s'engagent en des fédérations que l'avenir ne fera que développer et coordonner. La souveraineté économique évolue vers une organisation fédérative. »

4. Maxime Leroy, *les Transformations de la puissance publique. Pour gouverner*, notamment, pp. 31, 270, 276.

cipline technique pourra remplacer la hiérarchie, et la liberté succédera à l'autorité. »¹

La vitalité du syndicalisme a inspiré au « Redressement français² » un programme dont les idées sont très voisines de celles qui sont à la base du fédéralisme de MM. Paul-Boncour et Leroy. Le maintien des forces syndicales en dehors de nos institutions politiques, leur développement en marge de l'Etat ont pour conséquence une perte, un gaspillage des ressources nationales. Toutefois, leur intégration dans l'Etat peut risquer de détruire l'unité et l'indépendance nationales. Si une part d'influence de plus en plus grande doit être réservée aux groupements, c'est dans un Etat puissant et fort dont l'autorité repose sur l'idée de souveraineté nationale et qui conserve intégralement son rôle d'arbitre des destinées du pays. Sous cette réserve, rien ne s'oppose, pour le Redressement français, à ce que les questions concernant par exemple la propriété industrielle et le commerce extérieur soient confiées à des offices privés, organisés et entretenus par les soins des grandes associations économiques. Dans tous les ministères économiques, d'ailleurs, le travail pourrait être fait par des groupements. Aux services sociaux le procédé de l'autonomie centralisée conviendrait aussi ; on pourrait même prévoir en ce qui les concerne l'intervention de collectivités différentes suivant les services. Seuls les services administratifs continueraient à être rattachés à l'administration centrale, suivant la tradition : ce seraient en général des services de contrôle, qu'il importe, pour cette raison, de réserver à l'Etat.

A ce rôle de gestion, le Redressement français prétend ajouter pour les groupements un rôle de collaboration ; les membres qualifiés des groupements professionnels doivent participer aux travaux des organismes officiels qui statuent sur les affaires publiques ; si l'appel à leur concours pour la formation de nombreux comités ou commissions constitue aux yeux du Redressement français une mesure excellente, elle est cependant insuffisante, car le rôle de ces organes, purement consultatifs, est généralement illusoire. Il faut des actes et des décisions.

Des personnalités appartenant à des groupements professionnels devraient par exemple être adjointes au Conseil

1. Maxime Leroy : *op. cit.*

2. *Les Cahiers du Redressement français*, n° 27. *La Réforme administrative.*

d'Etat ou aux commissions parlementaires. Serait-ce une participation des groupements professionnels au travail législatif? Pas exactement. En présence de l'étendue de la tâche du législateur, le Redressement français estime que les lois seraient mieux faites, si des « techniciens » y collaboraient.

C'est à des idées très voisines qu'aboutit, par une curieuse rencontre, la Confédération générale du Travail¹. Comme le Redressement français, elle reconnaît l'importance de l'Economie dans la vie contemporaine; comme lui elle prétend donner aux forces syndicales le pouvoir juridique que leur situation de fait les autorise à réclamer. Cependant elle ne consent pas qu'elles deviennent maîtresses absolues de l'Etat. Le Parlement élu au suffrage universel politique doit rester en définitive le dépositaire de la souveraineté. Si on laisse de côté, dans son programme, tout ce qui a trait à la nationalisation des industries dont les principales doivent devenir des monopoles d'Etat, et être gérées suivant le principe de la représentation des intérêts², elle préconise une réorganisation des services publics sur la base de la participation et la collaboration des syndicats de fonctionnaires à l'administration³.

Elle souhaite aussi que le Conseil national économique, dont la première, au lendemain de la guerre, à Lyon, en septembre 1919, elle eut l'idée et qu'elle prit l'initiative d'organiser sous le nom de Conseil économique du travail, reçoive un statut légal et une place dans la vie constitutionnelle du pays. Mais pour elle le Conseil économique du pays ne doit pas être un concurrent du Parlement. Il n'a ni pour mission, ni pour dessein de se substituer à lui, il doit simplement être pour lui dans l'accomplissement de

1. Le programme minimum de la C. G. T. a paru dans *L'Atelier* de juin 1928.

2. Consulter *L'Atelier* de juin 1928, pp. 348 et suiv. : la C. G. T. est partisan de la « nationalisation industrialisée », elle veut, en effet, que les entreprises ne soient plus exploitées qu'en vue des besoins de la communauté, et n'aient d'autres buts que de procurer aux consommateurs le maximum d'utilité et d'économie, les bénéfices réalisés ne devraient plus être appropriés par les capitalistes actionnaires, mais resteraient à la collectivité. Les conseils d'administration ne seraient plus composés d'actionnaires mais en nombre égal de représentants de ceux pour le service desquels l'entreprise fonctionne (usagers, industries consommatrices) et de délégués de l'Etat chargés d'exercer un contrôle; ce mode d'administration d'ailleurs, elle ne le demande d'abord que pour les grands services économiques de la Nation qui semblent être les monopoles d'Etat.

3. *L'Atelier*, juin 1928, pp. 308 et suivantes.

sa tâche d'ordre économique un auxiliaire, auxiliaire d'ailleurs indispensable, car il est impossible de donner une solution rationnelle aux problèmes si complexes naissant des relations économiques dans l'Etat moderne sans le concours de ces forces elles-mêmes. Le Conseil national économique représente l'organisation régulière, constitutionnelle, normale de la concurrence. Il laisse intacte la souveraineté du Parlement, arbitre en dernier ressort de la vie du pays¹.

**

Les partisans de la représentation des intérêts sont donc nombreux, et se recrutent à tous les points de l'horizon intellectuel. S'ils paraissent souvent d'accord, c'est que rarement ils se préoccupent de légitimer la réforme qu'ils proposent, d'en préciser l'application, d'en déterminer les conséquences. Ils ne définissent pas pour la plupart ce qu'ils entendent par « représentation des intérêts » : or c'est là une expression qui recouvre des notions souvent différentes.

On peut, par exemple, déceler plusieurs formes de représentation des intérêts² : la représentation de la technicité professionnelle par le moyen de laquelle les pouvoirs publics ont recours, pour résoudre des questions d'ordre industriel, ou économique, à l'avis de savants, d'ingénieurs, d'industriels³ ;

1. La création d'organismes représentatifs des intérêts, destinés à permettre à l'Etat d'accomplir sa lourde tâche, en matière économique a donné lieu à de nombreux projets. Par exemple M. Brèthe de la Gressaye (*op. cit.* p. 344 et suiv.) préconise un véritable régionalisme économique : il prétend que doivent être créés des conseils économiques régionaux, formés d'une part des délégués des chambres coopératives régionales et d'organismes interprofessionnels, tels que les chambres de commerce, auxquels se joindraient les représentants du capital, propriétaires urbains ou ruraux, actionnaires et obligataires de sociétés, caisses d'épargne, qui, sans exercer une profession, ont des intérêts engagés dans la vie économique — et d'autre part des délégués des consommateurs, des usagers des services publics — et enfin les représentants des intérêts communs du même territoire (communes, syndicats de communes, départements), ces conseils étudieraient les mesures à proposer au gouvernement, veilleraient à l'exécution des décisions, constitueraient en un mot des organes de liaison entre les collectivités professionnelles et territoriales. Le couronnement de l'édifice serait obtenu par un conseil national des coopérations.

On peut rapprocher de ce projet de régionalisme économique d'autres projets qui ont fait l'objet de propositions législatives : Cf. proposition Hennesy, 23 juin 1920, proposition de Ramel, Chambre des députés, Doc. parl., session extraord. 1923, annexe n° 6880, session ord. de 1924, annexe n° 446.

2. Notamment Bernard Lavergne, *op. cit.*

3. Des objections ont été faites à cette forme de la représentation des intérêts. Voir notamment Barthelemy et Duez, *Traité élémentaire de droit constitutionnel*, Dalloz, 1923, p. 288 « le bon exercice d'une profession ne prépare pas forcément à donner des avis judicieux sur les décisions à prendre ou les lois à faire ».

la représentation des intérêts professionnels qui permet à chaque profession, ou à chaque catégorie économique d'avoir des représentants auprès du gouvernement¹; enfin, la représentation de toutes les valeurs sociales fondée sur l'idée que la nation est composée de citoyens ne vivant pas isolement, mais groupés en formations multiples qui répondent à des buts différents et doivent participer au fonctionnement des services publics².

Mais qu'on ne s'y trompe pas : ce sont bien là trois aspects d'une même notion qui correspondent à des stades différents de l'évolution de l'Etat et de l'organisation des groupements. Il est évident que la consultation collective de techniciens qui n'est guère plus que le recours à des avis d'experts qu'on peut ne demander que pour des questions de détail, est la forme la plus primitive. C'est elle qui est en France apparue la première³. Au contraire, la représentation des valeurs sociales constitue la réalisation la plus parfaite de la représentation des intérêts : elle se conçoit surtout dans un régime où l'Etat intervient dans de nombreux domaines et où les groupements professionnels, économiques, intellectuels sont puissants. En France elle n'est pas appliquée dans les services publics. Entre les deux, la représentation professionnelle semble être la forme intermédiaire qui convient à une démocratie parlementaire.

Nous ne prétendons pas donner une définition nouvelle de la représentation des intérêts : notre but est seulement de déterminer comment ont été créés, comment sont constituées et comment fonctionnent, dans le sein de l'administration française, des organismes composés de représen-

1. D'après le doyen Hauriou, *Précis de droit constitutionnel*, Tenin, Paris, 1923, p. 621, la représentation des intérêts professionnels serait synonyme de représentation des intérêts des producteurs; elle ne pourrait donc être employée que si les producteurs étaient seuls intéressés au fonctionnement du service considéré.

2. Mitwally, *La Démocratie et la représentation des intérêts*, p. 14 : « On appelle (théorie de la représentation des intérêts) une conception particulière de la représentation nationale qui demande que tous les intérêts importants, matériels ou moraux, soient représentés, conformément à leur signification économique ou sociale. »

3. On peut s'étonner de voir ranger la consultation de techniciens parmi les formes de la représentation des intérêts. Les techniciens font figure d'experts et ne représentent, en principe, aucun intérêt professionnel économique et social. Toutefois, techniciens et représentant des intérêts, en fait se confondent souvent. Et, dans une certaine mesure, il est vrai de dire que la consultation des intérêts a pour objet l'obtention d'avis technique.

tants de l'intérêt général et des intérêts particuliers d'usagers, de fonctionnaires et de techniciens, qui détiennent des pouvoirs de décision ou des attributions consultatives en vue de la gestion de services publics. En somme, pour employer un mot qui est en honneur aujourd'hui bien qu'il n'ait pas acquis droit de cité dans la langue française, l'objet de la présente étude est l'administration tripartite. Dès lors nous écarterons l'examen d'institutions telles que les Chambres de commerce, d'agriculture, de métiers, qui ne représentent auprès des pouvoirs publics que les intérêts d'une profession déterminée et ne comprennent pas de représentants de l'intérêt général², ainsi que celui des conseils coloniaux siégeant soit dans les colonies, soit dans la métropole, qui constituent moins des organes de représentation des intérêts dans le cadre des services publics, que des institutions politiques ou de collaboration ethnique.

Ce que nous désirons faire, c'est une étude de droit positif, et uniquement de droit positif français. Toutefois l'étude d'un droit n'est pas complète si elle n'est précédée de l'examen des faits qui ont présidé à la naissance ou au développement de ce droit. Aussi étudierons-nous successivement l'évolution de la représentation des intérêts, et ses applications en France.

2. On peut noter toutefois que la loi du 26 juillet 1925 prévoit que les chambres de métiers comprennent des membres de droit : l'inspecteur départemental de l'Enseignement technique, l'inspecteur départemental du Travail, le président du Comité départemental de l'enseignement technique.

CHAPITRE I

LA REPRESENTATION DES INTERETS AVANT LA PERIODE CONTEMPORAINE

Avant la période contemporaine, la conception juridique du rôle de l'Etat paraît incompatible avec toute représentation des intérêts. L'absolutisme royal sous l'Ancien Régime, le respect des principes individualistes de 1789, après la Révolution française, ne semblent permettre aucune collaboration entre le pouvoir central et les particuliers.

Cependant au plus fort de la royauté absolue, et plus tard après la chute de la monarchie constitutionnelle, des institutions sont nées, qui ont associé, pour un temps et pour la solution de questions d'un ordre déterminé, des particuliers à la gestion des affaires publiques : ce sont le Conseil ou Bureau de commerce, et la commission du Luxembourg. Elles correspondent d'ailleurs à deux aspects différents de la représentation des intérêts : le Conseil du commerce constitue plutôt une représentation de techniciens ou de « compétences », la commission du Luxembourg une représentation des intérêts professionnels.

Sans doute elles n'ont guère qu'une valeur anecdotique car leur création ne fut suivie d'aucune autre dans des branches différentes de l'administration ; mais leur apparition, à des moments de notre histoire où l'Etat personnifié par le Souverain est considéré comme détenant, presque de droit divin, une compétence universelle et où l'existence d'intérêts collectifs distincts des intérêts individuels est ignorée, est intéressante : elle montre, en tous cas, la face intrinsèque de la représentation des intérêts.

I. Sous l'Ancien Régime : les Conseils du commerce et la représentation des « compétences » auprès des pouvoirs publics.

Sous la monarchie absolue, l'Etat est incarné par le Prince. « L'autorité du Prince, si elle n'est pas arbitraire, est en tous cas sans autres limites que celles qui lui sont tracées par son propre intérêt ou par ses obligations particulières envers Dieu². » Le Prince est le suzerain universel, le vrai propriétaire des biens de ses vassaux; ceux-ci ne possèdent que le « domaine utile³ ». Contre la raison d'Etat, il n'est pas de droit qui vaille, les particuliers ont sans doute des droits les uns par rapport aux autres; ils n'en ont pas au regard de l'Etat⁴. Puisque les sujets du Roi ne sont titulaires d'aucun droit au regard de l'Etat, comment pourrait-il y avoir des intérêts distincts de celui du Prince, dont la satisfaction et partant la consultation s'avérassent nécessaires ?

Au contraire de ce qu'on a pu parfois penser, les Etats Généraux, bien qu'ils représentassent les principales forces de la Société féodale, n'ont point été conçus, à l'origine, comme une assemblée représentative, et n'ont point été pendant deux siècles une assemblée élective. Convoqués en vertu de principes féodaux, ils comprenaient d'abord les principaux seigneurs laïcs et ecclésiastiques, les plus importants corps ecclésiastiques et les villes, privilégiés qui venaient aux Etats soit parce qu'ils étaient liés au Roi par un serment de vassalité ou de fidélité, soit parce qu'ils étaient titulaires de droits seigneuriaux en leur propre nom qu'au point de vue des subsides, leur intervention était nécessaire. Si les Etats Généraux firent par la suite l'objet d'élections par circonscriptions territoriales (bailliages ou paroisses), il n'en reste pas moins qu'ils ne constituaient pas une véritable assemblée représentative. Sans doute, ceux qui y figuraient représentaient les trois ordres, les trois catégories d'autorités existant dans la société féodale,

1-2. H. Michel, *l'Idée de l'Etat*, p. 5 et 7. Bossuet, *Cinquième avertissement aux Protestants. La politique tirée de l'Ecriture Sainte*.

3. H. Michel, *ibid.*

mais en droit, chacun comparaissait en vertu d'une obligation personnelle¹.

Il serait toutefois très inexact de dire qu'il n'y a point eu de représentation des intérêts sous l'ancienne monarchie. Il est tout un domaine, celui du commerce et de l'industrie, dans lequel déjà il avait paru que la sagesse toute-puissante du Souverain gagnerait à être éclairée de l'avis de ceux de ses sujets qui s'y montraient particulièrement compétents : il s'agissait, en effet, pour l'autorité royale d'intervenir dans des matières dont l'importance, si elle était nouvelle pour l'Etat — la doctrine mercantiliste venait de naître — avait sollicité depuis longtemps les activités privées. Et surtout le pouvoir central devait compter avec de puissantes associations.

En effet, la société de l'Ancien Régime était faite en partie d'une série de groupes, legs de l'empire romain² qui, reconstitués pendant l'époque féodale, furent à la fois des confréries et des sociétés de secours mutuels ; ces corporations étaient riches et puissantes. Elles eurent à certaines périodes troublées de la vie de la monarchie une influence prépondérante. Il n'est besoin que de songer à l'autorité d'un Etienne Marcel, qui reposait sur la puissance des corporations parisiennes. Et même, lorsque la politique française n'était plus agitée d'aucune secousse, c'était aux corporations que revenait souvent le soin, en dernière analyse, d'assurer l'administration des villes³.

1. Esmein, *Histoire du Droit français*, 1925, pp. 472 et suiv. — Contra Ch. Benoist, *La crise de l'Etat moderne. De l'organisation du suffrage universel*, p. 186, 187. « On peut dire que le régime représentatif a jusqu'ici passé par deux phases distinctes. Dans la première de ces phases le groupe seul était représenté et l'individu est seul représenté dans la deuxième. Dans la première phase, la représentation était corporative, dans la seconde, elle est individuelle... Dans le système des ordres, la représentation de chaque ordre est séparée... certains individus (grands seigneurs ou grands dignitaires) avaient droit de siéger par ou pour eux-mêmes, non moins que pour ou par elles-mêmes certaines corporations ou universités... les députés des villes ou des corporations recevaient des instructions impératives ; ils n'étaient guère que des mandataires particuliers... chaque ordre votait à part et en bloc... chaque ordre consentait à part les impôts nouveaux à sa charge : impôts toujours spéciaux et toujours accordés sous condition. »

De même Mitwally, *op. cit.*, p. 105.

2. Martin Saint-Léon, *Histoire des corporations*.

3. Lautaud, *la Représentation professionnelle*, p. 4. « Ainsi, dans les libres communes de France, les corporations prenaient-elles une plus ou moins grande part à la vie municipale ; parfois même, elles la dirigeaient entièrement. A Paris, la bourgeoisie des 6 corps succède aux anciens bateleurs de la Seine et joue un rôle prépondérant dans l'administration de la

Comme à l'époque contemporaine pour les associations, c'est la puissance, l'importance économique et sociale de ces corporations qui conduit la monarchie à créer un organisme de représentation des intérêts auprès du pouvoir central : le Conseil de commerce¹.

L'objet initial du premier Conseil du commerce, qui fut créé sous Henri IV, était de se livrer à l'examen des projets de Laffémas « ci-devant marchand tenant l'argenterie du Roi », destinés à restaurer le commerce et l'industrie : à la première commission — car c'était une véritable commission d'enquête — créée par lettres patentes du 13 avril 1601 et du 10 juillet 1601, fut substitué par lettres patentes du 20 juillet 1602 un organisme composé de dix membres, fonctionnaires, aux délibérations duquel pouvaient être invités à assister le prévôt des marchands de Paris, l'un des deux échevins, deux marchands de Paris élus par la communauté des marchands. Cette commission n'accomplit pas l'œuvre à laquelle elle était destinée : la refonte complète du régime industriel et commercial de la France. Mais elle se borna à des enquêtes sur plusieurs branches de l'industrie et adopta pour plusieurs d'entre elles, notamment pour celle de la soie, toute une série de mesures de réglementation².

Les nombreux services rendus par cette commission incitèrent le Roi à créer, par lettres patentes du 12 novembre 1616, une Chambre générale du commerce, dont aucune trace ne semble avoir été gardée. En janvier 1629, une Chambre de commerce est rétablie par Richelieu, mais composée

Ville. A Amiens, « les doyens des corporations nomment 12 échevins qui s'en adjoignent 12 autres » (Ch. Benoist, *Crise de l'Etat moderne*, p. 188), à Pamiers, dans le Languedoc « la ville est divisée d'après les métiers en 4 quartiers avec 82 magistrats supérieurs, conseillers ou notables » (Cf. Guizot, *La civilisation en France*, t. IV, p. 63), à Orléans, les « marchands de l'eau » gouvernent la cité. C'est surtout hors de France, dans les grandes places du commerce des Flandres, d'Allemagne et d'Italie, qu'apparaît le rôle prépondérant, pour ne pas dire exclusif, de la corporation dans la vie municipale. »

1. Nous avons pris la plupart des renseignements que nous donnons sur les Conseils du commerce dans l'introduction écrite par M. Lelong, à l'ouvrage qu'il a fait en collaboration avec M. Bonnassieux, sur *Les Conseils du commerce et bureaux de commerce, 1700-1791. Inventaire analytique des procès-verbaux*.

2. La Commission tint 176 séances, du 17 août 1602 au 26 octobre 1604. S'il n'y a plus de procès-verbaux conservés après cette date, il est cependant probable que la Commission n'en continua pas moins à fonctionner.

seulement de fonctionnaires, conseillers d'Etat et maître des requêtes.

Il faut attendre 1664 pour voir réapparaître un Conseil de commerce composé de fonctionnaires royaux et de particuliers représentant les principales villes de commerce du royaume. A côté du chancelier, de deux secrétaires d'Etat, du chef du Conseil des Finances, siégeaient les marchands des dix-huit centres les plus importants du royaume. L'arrêt du 5 décembre 1664 fixait la procédure de la nomination de ces délégués. Chaque année, les marchands des dix-huit centres les plus importants devaient élire deux d'entre eux. Le Roi choisissait trois des élus pour résider auprès de sa personne, correspondre avec les pays de leur région et donner avis sur tout ce qu'il y aurait à faire pour l'augmentation du commerce. Les autres élus devaient s'assembler par tiers, le 20 juin de chaque année, dans les villes désignées par le Roi, pour examiner l'état du commerce et des manufactures. Les procès-verbaux de ces assemblées devaient être envoyés à Colbert.

Le rôle joué par ce Conseil fut particulièrement important dans la préparation des règlements des manufactures édictés en 1666 et 1667. Les arrêts deviennent plus rares après 1667 : on retrouve la trace de quelques-uns d'entre eux vers 1676¹.

Puis le Conseil disparaît² et laisse place à un véritable comité de contentieux chargé de trancher les litiges entre les marchands et la ferme générale. Comme quelques-uns des conseils d'arbitrage qui existent à l'heure actuelle³, il était composé par des représentants de chaque partie, trois fermiers généraux et trois marchands, qui siégeaient chaque semaine.

Il faut attendre les premières années du XVIII^e siècle pour voir apparaître à nouveau un Conseil du commerce. Ce fut ce Conseil, dans lequel la représentation des intérêts est

1. Germain Martin, *La grande industrie sous le règne de Louis XIV* : l'arrêt du 16 août 1676 a pour objet les toiles de Normandie.

2. Colbert qui l'avait créé, semble-t-il, parce qu'il était désireux d'avoir la haute main sur tout ce qui concerne les manufactures, le supprima, probablement lorsqu'il jugea qu'il s'en pouvait passer, c'est-à-dire après qu'il eut centralisé dans ses mains le contrôle général des Finances et le secrétariat d'Etat du Commerce. Cf. Bonnassieux et Lelong, *op. cit.*; H. Sée, *L'évolution commerciale et industrielle de la France sous l'Ancien Régime*.

3. Par exemple ceux des chemins de fer et de la marine marchande.

organisée, qui prépara le relèvement industriel de la France¹. Sous diverses formes, avec quelques très courtes interruptions, il dura à peu près jusqu'à la fin de la monarchie.

Sous sa première forme, il a été créé par un arrêt du Conseil d'Etat du 29 juin 1700. Composé de deux conseillers d'Etat, du contrôleur général des Finances, de deux maîtres de requêtes (chargé de faire les rapports) ainsi que de douze députés des villes, et de deux intéressés aux Fermes si la nature des affaires le demande, il examine « toutes les propositions ou mémoires qui y seront envoyés ensemble les affaires et difficultés qui y surviendraient concernant le commerce tant de terre que de mer, au dedans et au dehors du Royaume et concernant les fabriques et manufactures, pour, sur le rapport qui sera fait à Sa Majesté des délibérations qui auront été prises dans ledit Conseil de commerce, y être pourvu par elle ainsi qu'il appartiendra ». Le Conseil de commerce n'a donc pas de pouvoir propre. Il est moins un conseil, comme celui des finances ou des dépêches, qu'une commission.

Après une courte suppression², à la mort de Louis XIV, il fut établi, en 1715 — en même temps que d'autres conseils étaient créés conformément au système de la polysynodie — et devint le 7^e des conseils qui, dans la nouvelle organisation, remplaçaient les secrétaires d'Etat³. En vertu de l'ordonnance du 4 janvier 1716, il ne comprenait plus que onze fonctionnaires; mais les députés du commerce maritime, c'est-à-dire des ports, étaient maintenus et leur avis était même rendu obligatoire. Bien qu'il remplagât un secrétaire d'Etat, ses décisions n'étaient pas exécutoires « les matières réglées par le dit conseil seront ensuite portées au Conseil général de Régence » auquel son président avait d'ailleurs obtenu séance et voix délibérative.

L'utilité du Conseil ne fit que s'affirmer. Elle lui permit de résister au mouvement qui, en 1718, emporta les

1. H. Sée, *L'évolution commerciale et industrielle de la France sous l'Ancien Régime*.

2. Il importe de signaler, en passant, car ils avaient accès au Conseil, et plus tard au Bureau de commerce, l'existence des intendants du commerce; créés au nombre de 5 en 1708, ils étaient 7 en 1715. Après leur suppression par la Régence, leurs départements furent attribués à un commissaire. Ils furent rétablis au nombre de 4 en 1722.

3. Déclaration royale du 14 décembre 1715.

autres conseils de la polysynodie. Toutefois, il ne subsista pas longtemps sous la forme de conseil : un arrêt du Conseil d'Etat du 22 juin 1722 lui substitua un Bureau du commerce composé de huit hauts fonctionnaires et auquel les députés des principales villes de commerce et trois fermiers généraux continuaient d'avoir accès, comme ils l'avaient au Conseil. Ce Bureau fonctionna jusqu'en 1787¹.

Il ne serait pas sans intérêt de s'arrêter un instant, sur quelques traits particulièrement caractéristiques des Conseils du commerce. En examinant avec plus de précision le recrutement des députés du Commerce, les attributions des conseils, et l'œuvre accomplie par ces derniers, on ne peut manquer de remarquer que l'on retrouve, dans ces institutions de l'Ancien Régime, avec une netteté variable, plus d'un caractère des organismes de représentation des intérêts de la période contemporaine.

Les députés du commerce, dont on a vu quel avait été le nombre dans les précédents conseils, ont été, pendant tout le XVIII^e siècle, en vertu de l'arrêt du 29 juin 1700 : deux pour Paris, dix pour Rouen, Bordeaux, Lyon, Marseille, La Rochelle, Nantes, Saint-Malo, Lille, Bayonne, Dunkerque. C'est par l'élection qu'ils étaient désignés ; ils étaient élus par les Chambres de commerce, créées, en général dans cette intention, au début du siècle ; sinon, les juges ou les conseils assemblaient les principaux marchands de leurs villes qui procédaient à l'élection, seuls, ou, parfois, avec le concours des corps des villes : c'est là un procédé très voisin de celui que nous connaissons à l'heure actuelle ; il n'est pas étonnant que ce fût aux corporations qu'incombât le soin de choisir les représentants du commerce ; les corporations comprenaient en effet non seulement des maîtres, mais des artisans.

Le choix des électeurs, il importe de le noter, n'était pas absolument sans contrôle et de plus en plus, avec le temps, l'intervention du pouvoir central s'est renforcée. Le choix des députés du commerce devait être ratifié par le contrôleur général des Finances, ou, lorsqu'il s'agissait

1. On peut noter, à la date du 29 mai 1730, la création d'un Conseil royal de Commerce composé de hauts personnages se réunissant tous les dix jours, qui fut plutôt un organisme d'apparat que d'action et qui fut réuni en 1787 au Conseil des Finances.

de députés des villes maritimes, par le secrétaire d'Etat de la Marine. Dès 1779, le procédé de l'élection fut abandonné; les députés en exercice furent chargés d'apprécier les titres des candidats; les Chambres de commerce formaient une liste de trois noms présentée à l'agrément du gouvernement¹ qui bien souvent faisait pression sur les villes². Par ailleurs, le mandat, qui primitivement devait durer un an, fut peu à peu prorogé d'année en année. Si bien qu'à la fin de l'Ancien Régime il était devenu une véritable commission à vie, commission qui d'ailleurs coûtait assez cher aux villes. Quoi qu'il en soit, il n'en est pas moins curieux de constater que sous la monarchie absolue a pu siéger, près du pouvoir central, un organisme recruté tout entier à l'élection.

A vrai dire, le rôle des députés était purement consultatif. Invités, seulement, aux séances du Conseil, puis du Bureau, ils n'y prenaient la parole que s'ils y étaient conviés. Ils ne rédigeaient point de rapports : cette mission incombait aux intendants ou commissaires³; ils donnaient des avis. Ces avis, rédigés par écrit, étaient délibérés dans des assemblées particulières de députés qui se tenaient chez le secrétaire du Bureau de commerce. Etudiés avec beaucoup de soin, ils étaient donnés seulement sur les affaires que les commissaires jugeaient nécessaires de soumettre à leur examen.

Mais ces avis furent très fréquemment demandés, car les attributions du Conseil étaient très vastes. Ils s'occupait de l'examen « tant des affaires et difficultés concernant le commerce de terre et de mer, au dehors et au dedans du Royaume, les fabriques et les manufactures, que de toutes les propositions et mémoires que l'Administration jugerait à propos de lui envoyer ». Ses attributions comportaient donc tout ce qui intéressait les institutions commerciales : assemblées du commerce, chambres de com-

1. Comparer ce mode de recrutement avec le mode de recrutement des Conseils supérieurs de ministère contemporains, ou avec celui du Conseil National économique. C'est encore le plus souvent le gouvernement qui choisit ou qui nomme.

2. H. Sée, *op. cit.* Des villes, parfois, refusèrent de nommer des députés, pour ce motif, par exemple, Marseille, Bayonne.

3. A rapprocher du rôle de rapporteur dévolu presque toujours dans les Conseils contemporains, à des fonctionnaires.

merce, juridictions commerciales, corporations, sociétés commerciales, compagnies privilégiées, banques, bourses, agents de change et courtiers, monnaies, poids et mesures; le commerce intérieur : halles, foires et marchés, circulation des grains, colportage et forains : routes et voies navigables, droits intérieurs, tarifs, contestations entre les marchands et les commis de ferme, poste et messageries; le commerce extérieur et maritime : douanes et tarif général des fermes, marine marchande, ports francs et entrepôts, pêche maritime, consulats, régime commercial des colonies, importation et exportation, balance du commerce; les diverses industries : condition et statistique des principales industries, régime des manufactures, inspection des manufactures, règlements industriels, privilèges exclusifs, manufactures royales, émigration et immigrations ouvrières, coalitions et grèves.

Que l'on compare la liste de ces attributions à celle réservée à différents organismes consultatifs du commerce, contemporains¹, et que l'on songe que bien rares furent les cas où le gouvernement s'écarta de l'avis du Conseil ou du Bureau de commerce. Si l'affaire était de minime importance, une lettre du contrôleur général faisait connaître à l'intendant de la généralité intéressée la décision prise par lui, en conformité de l'avis du Bureau, ou bien invitait l'intendant à rendre lui-même une ordonnance conforme à cet avis. Plus souvent, l'affaire se terminait par un arrêt du Conseil d'Etat. La procédure était alors la suivante; le projet d'arrêt, rédigé par le rapporteur, était approuvé par trois membres, visé par le président, transcrit aux procès-verbaux puis il était transmis au contrôleur général ou au secrétaire des Finances qui le faisait formaliser; l'arrêt était rendu en la forme d'un arrêt en finances, ou d'un arrêt en commandement.

Le Bureau du commerce était aussi parfois saisi de

1. Par exemple, le Comité Consultatif supérieur du Commerce, institué par décret du 22 mai 1924 et l'Office National du Commerce extérieur, dont le fonctionnement est réglé par le décret du 26 décembre 1929. Le premier est chargé de l'examen de toutes les questions intéressant le commerce et l'industrie. Le deuxième a pour mission de fournir aux industriels et négociants français, soit par des rapports particuliers, soit par une publicité générale ou tous autres moyens, les renseignements commerciaux de toute nature pouvant concourir au développement du commerce extérieur, à l'extension des débouchés dans les pays étrangers, les colonies, les protectorats,

litiges intéressant les particuliers ; dans cette hypothèse, le plus souvent, il se déclarait incompétent, « les intérêts personnels n'ayant aucun rapport avec ceux du commerce ». Il examinait pourtant l'affaire lorsqu'il s'agissait de la violation d'un règlement d'intérêt général. Il disposait même, dans quelques cas, d'un pouvoir d'appréciation souveraine, par exemple lorsqu'il était directement saisi d'une affaire par le Président qui la lui avait renvoyée en vertu de son droit d'évocation.

Avant de porter une appréciation sur l'œuvre du Conseil, puis du Bureau du commerce, il nous reste à signaler dans son fonctionnement deux détails intéressants, l'un parce qu'il montre bien comment l'ancienne monarchie appréciait les compétences techniques, l'autre parce qu'il prouve que la pratique des commissions permanentes formées au sein d'une assemblée nombreuse ne constitue pas une découverte récente.

En effet, le Bureau avait fréquemment à s'occuper de questions d'un caractère technique, pour l'appréciation desquelles les connaissances des administrateurs et des négociants qui le composaient ne suffisaient pas : on peut en citer un exemple : la question de la teinture de la soie ; le Bureau s'adressait alors aux personnalités dont le savoir paraissait suffisant pour résoudre ces délicats problèmes comme les membres de l'Académie des sciences ; ces « compétences » faisaient un rapport ; mais elles ne prenaient pas part aux délibérations : c'était une consultation qui leur était demandée, et nulle autre chose. Ce procédé rappelle d'une façon étonnante le système des « dépositions » faites au Conseil national économique par les personnalités compétentes qui ne sont pas membres du Conseil.

Par ailleurs, on peut le remarquer avec intérêt, dans le Conseil puis le Bureau de commerce fonctionna une commission permanente, cet organisme qu'on juge aujourd'hui, à juste titre, indispensable aux comités consultatifs composés de membres assez nombreux et dotés d'attributions vastes et importantes. Dès le 21 novembre 1715, en effet, fut constitué, auprès de l'Assemblée plénière du Conseil de commerce, un bureau composé seulement de commissaires chargés d'un département, bureau destiné à « régler les matières légères qui ne méritaient pas d'être portées

à l'assemblée du Conseil » et d'instruire « les affaires d'une plus longue discussion, afin de les rapporter ensuite toutes digérées à l'assemblée du Conseil du commerce ».

Non seulement le monarque sollicitait les avis du Conseil mais encore il les suivait. Et le mérite en revient, en grande partie, aux députés des villes « souvent remarquables par leur compétence et par leurs idées¹ ».

Pendant tout le cours de l'ancienne monarchie, sous un régime dans lequel l'absolutisme royal ne connaissait guère de bornes, où tout venait du Roi, dépendait du Roi, retournait au Roi, l'importance naissante des questions économiques, commerciales ou industrielles, l'incompétence des services publics traditionnels à leur égard, jointe à l'existence de groupements organisés de marchands, amenèrent le Souverain à solliciter les avis d'une institution composée, conformément aux principes de la représentation des intérêts, de personnes représentant l'Administration centrale du commerce, c'est-à-dire d'intendants du commerce, d'inspecteurs généraux des manufactures et des députés de villes, « défenseurs naturels, les uns des intérêts généraux du commerce, les autres, des intérêts particuliers des régions qu'ils représentaient » et, enfin, au-dessus de ces deux catégories, des arbitres suprêmes, des personnages considérables, comme les conseillers d'Etat.

La représentation des intérêts a donc été introduite dans l'administration dès qu'une branche de l'activité administrative a présenté des difficultés techniques.

II. La période 1789-1848 : La commission du Luxembourg et la représentation des intérêts professionnels auprès du gouvernement.

1. H. Sée, *op. cit.*, p. 156. Voir de même l'opinion de Ch. Benoist in *Echo de Paris* du 22 mai 1926 (cité par Lautaud et Poudenx). « Le Conseil de commerce ne vécut que peu d'années, mais la leçon n'en est pas moins intéressante. Les hauts personnages ne se contentaient pas de venir ouvrir la séance par un discours d'apparat pour se retirer aussitôt, les représentants des villes étaient entendus... la monarchie n'abandonnait rien de ses prérogatives... les uns parlent d'abord, et ce sont ceux qui se sont spécialement occupés de la matière, les autres décident et ce sont ceux qui en toutes choses doivent juger, conclure, agir du point de vue de l'Etat... par eux l'intérêt public est demeuré l'arbitre des intérêts. »

Un tel organisme ne pouvait, bien entendu, être conservé sous la Révolution. La proclamation du principe de la souveraineté nationale et sa stricte application faisaient obstacle à ce qu'aucune forme de représentation des intérêts fût adoptée : puisque en la Nation résidaient à la fois le pouvoir et la sagesse suprêmes, la science politique ne pouvait appartenir qu'aux représentants de tous les citoyens ; pour les hommes de la Révolution il n'existait pas d'ailleurs, d'intérêts collectifs propres à certaines catégories de citoyens : « Les prétendus intérêts collectifs sont simplement le côté commun, identique d'intérêts individuels, parfaitement isolés¹ ».

Le droit d'association, s'il fut en droit reconnu², parce qu'il dérive de la liberté individuelle, fut si sévèrement réglementé qu'en fait tous les groupements, tous les intermédiaires entre l'Etat et les individus furent supprimés. La Révolution entendait que l'Etat se constituât non seulement le protecteur, mais le curateur universel³. Elle abolit donc non seulement les corporations⁴, mais encore toute une série d'autres groupements⁵. A vrai dire l'horreur des abus des corporations, et aussi le besoin de s'approprier les richesses des corps ecclésiastiques, étaient pour beaucoup dans cette attitude du législateur révolutionnaire.

Sous l'Empire, et sous la Monarchie constitutionnelle, la prohibition de fait des associations fut plutôt fondée sur la crainte de leur influence politique⁶.

1. Geny, *op. cit.*, p. 40.

2. Le droit d'association est reconnu à charge d'observer les lois qui régissent tous les citoyens et d'être paisibles : décret des 13-19 novembre 1796.

3. Martin Saint-Léon, *op. cit.*, p. 623.

4. Ce fut l'œuvre de la loi Le Chapelier des 14-17 juin 1791. Cette loi eut d'ailleurs pour effet immédiat de mécontenter gravement le haut commerce et de susciter dans le bas peuple des métiers une vive agitation. Cf. Martin Saint-Léon, *ibid.*

5. Le décret des 2-4 nov. 1789 mit les biens ecclésiastiques à la disposition de la Nation. Le décret des 27 sept.-16 oct. 1791 supprima les chambres de commerce. Le décret du 4 août 1792 supprima les congrégations religieuses. Celui du 4 août 1792 les congrégations séculières et les confréries.

6. Les associations ne pouvaient exister, qu'avec l'agrément du gouvernement, qui n'était obtenu que si elles avaient un but licite. Le statut des associations figurent au Code pénal et le droit d'association était assorti par des sanctions pénales. Cf. art. 291 C. pénal. « Nulle association de plus de 20 personnes, dont le but sera de se réunir tous les jours ou à certains jours marqués pour s'occuper d'objets religieux, littéraires, politiques ou autres, ne pourra se former qu'avec l'agrément du Gouvernement et sous les conditions qu'il plaira à l'autorité publique d'imposer à la Société ». Les sanctions consistent en des amendes.

Ce texte fut aggravé par la loi du 10 avril 1834 : celle-ci éteignit toute pos-

Pourtant les associations ne disparurent pas pendant toute cette période : l'instinct associationniste apparaît comme inné chez l'homme, particulièrement chez l'homme moralement et économiquement faible. Des groupements à but social ou politique subsistèrent comme le compagnonnage qui continua à maintenir les liens entre les ouvriers, ou comme la charbonnerie dont l'action républicaine légitima la suspicion politique dont le droit d'association supporta les funestes conséquences.

Par ailleurs le *xix^e* siècle a vu se dessiner en France cette révolution industrielle qui transformait l'Angleterre depuis déjà un demi-siècle; l'économie politique, que les physiocrates avaient mise à la mode, pénétra les esprits; l'importance, le rôle respectif de l'Agriculture, du Commerce et de l'Industrie dans la vie nationale sous l'influence de Saint-Simon et de son école, attirèrent l'attention d'un public de plus en plus vaste. Les chefs des industries qu'on se créèrent, presque tous disciples du Maître, furent tout prêts à croire que l'économique devait être d'un aussi grand poids que le politique dans les décisions du gouvernement.

Si bien qu'au moment même où le régime parlementaire s'installait en France sur le modèle anglais, des propositions étaient faites pour introduire dans les chambres législatives la représentation des intérêts. « Tous les intérêts doivent être défendus », peut-on lire dans l'une des propositions qui furent ainsi formulées, « car les lois peuvent leur être favorables ou contraires. Or, deux grands intérêts sont en ce moment en action en France : Propriété et Agriculture d'une part, Industrie et Commerce d'autre part ... elles doivent avoir une action spéciale dans les élections ... il faut donc leur accorder des nominations spéciales¹ ».

Toutefois, pendant longtemps encore, ce furent les financiers, plus que les industriels, qui eurent l'oreille des pouvoirs publics. Jusqu'à la fin du siècle, il n'existera point

sibilité de tourner le Code pénal en fractionnant les associations en groupes comprenant moins de 20 personnes, et se réunissant seulement sur convocations, en outre elle prescrivit, outre des amendes, la peine d'emprisonnement, dont furent désormais passibles non seulement les directeurs ou administrateurs mais tous les membres de l'association non autorisée.

1. Voir par exemple, les propositions St-Aulaire, 22 février 1816; Serre, 20 décembre 1816; Duvergier de Hauranne, 1817, citées par Mitwally. :

d'association patronale puissante. Mais, il faut le remarquer, ce sont les groupements ouvriers qui sont à la base des réformes sociales ou politiques, et presque jamais les groupements patronaux : comme les travailleurs sont économiquement les plus faibles, ils se sont associés le plus fortement ; ils sont donc le mieux placés pour obtenir les améliorations qu'ils sollicitent : c'est aux groupements ouvriers qu'on a dû la formation de conseils ou de commissions comportant la représentation des intérêts.

Telle est, par exemple, l'origine du deuxième grand organisme de représentation des intérêts qu'ait enregistré notre histoire : La commission du Luxembourg¹, constituée par le décret du 29 février 1848. Cette institution, a-t-on pu aller jusqu'à dire, offre l'intérêt d'une des rares expériences qui aient été tentées sous une sorte de patronage officiel pour mettre le socialisme à l'épreuve de la pratique². Sans doute, elle n'a pas été créée en vertu d'un plan établi à l'avance ; née des circonstances du moment, elle n'est pas une sanction de la force du phénomène associationniste ; elle a constitué une réforme, au même titre que la proclamation de la liberté d'association³. Elle n'en est pas moins le premier exemple qu'on puisse trouver en France de la représentation des intérêts professionnels.

Elle fut une transaction entre la majorité du gouvernement provisoire et les partisans et disciples de Louis Blanc qui demandaient à l'Hôtel de Ville « la création d'un ministère du progrès, l'organisation du travail, l'abolition de l'exploitation de l'homme par l'homme ». Il sembla d'abord à Louis Blanc que cette « Commission du gouvernement pour les travailleurs serait une occasion souveraine pour le socialisme d'avoir à sa disposition une tribune d'où il parlerait à toute l'Europe ». Pour d'autres membres du gouvernement provisoire, elle était au contraire un pur expédient politique, destiné à détourner l'activité des socialistes, à mettre au jour les illusions décevantes que cachaient leurs théories, à ruiner le prestige

1. L. Blanc, *Histoire de la Révolution de 1848* ; Georges Cahen, *L. Blanc et la Commission du Luxembourg* ; Quentin-Bauchart, *La crise sociale de 1848 ; Les origines et la Révolution de février*.

2. Georges Cahen, *op. cit.*

3. Art. 8 de la Constitution du 4 novembre 1848 : « L'exercice du droit d'association n'a pour limite que les droits ou la liberté d'autrui et la sécurité publique ». Les groupements les plus divers, clubs politiques, sociétés secrètes, associations ouvrières, connurent alors une prospérité sans précédent

de leurs chefs. Cette méprisante défiance qu'éprouvent en général bon nombre d'hommes politiques pour les institutions de ce genre, nous la retrouverons à l'époque contemporaine à l'égard d'un grand nombre d'organismes de la représentation des intérêts. Elle est souvent la cause, par la mauvaise volonté qu'elle entraîne, de déceptions et de désaffection.

D'une telle faillite la commission du Luxembourg peut donner un exemple. Mais il faut remarquer qu'il était encore difficile en 1848 de bien faire jouer la représentation professionnelle. Les métiers étaient loin d'être bien organisés. Les associations ouvrières étaient à l'état d'ébauche¹, les groupements patronaux presque inexistants. Le recrutement de la commission du Luxembourg a été son plus grand vice, il a été fait sans ordre, sans règle, et a compris de trop nombreux membres : ce « Parlement du Travail » a été organisé, petit à petit, par un philosophe, Louis Blanc, auquel fut confiée la présidence, alors qu'un ouvrier du nom d'Albert en assumait la vice-présidence.

Ce furent d'abord deux cents ouvriers environ « délégués », dit le *Moniteur*, « par les diverses corporations de Paris », qui prirent place au Luxembourg, le 1^{er} mars 1848, et assumèrent la mission d'élaborer le statut de la Commission. Sur la remarque de L. Blanc, ils furent d'accord pour constater que si la classe ouvrière devait avoir une représentation importante, sa collaboration ne pouvait devenir utile que si elle était limitée. Chaque corporation devait, dans cette intention, se borner à élire trois délégués, dont l'un pourrait participer aux travaux intérieurs de la commission pendant que les deux autres discuteraient les rapports, qui seraient examinés dans les assemblées générales périodiques.

Pour déterminer la représentation patronale, L. Blanc envoya des émissaires aux chefs les plus connus des prin-

1. Il semble certain qu'il n'y avait pas, à cette époque, de corporation organisée. Dans la *République* du 17 mars 1848, on peut lire le passage d'une lettre d'un ouvrier, Vingard, où l'auteur demande, comme création nouvelle, la constitution de toutes les branches laborieuses d'activité du peuple en corporations. Toutefois, les travailleurs et les patrons appartenant à chaque profession, se réunissaient de temps en temps pour s'occuper de leurs intérêts communs, par exemple, les filateurs le 3 mars 1848, les typographes, les cuisiniers et les pâtisseries, le 11 mars 1848, les dessinateurs convoqués par une sorte de bureau de syndicat. Voir Georges Cahen, *op. cit.* et les références qu'il donne.

pales industries. Le 2 mars, au Luxembourg encore, ces derniers se réunirent. Mais pouvait-on laisser ouvriers et patrons seuls en face les uns des autres pouvait-on abandonner à ces particuliers, qui n'étaient mandatés par aucun groupement, et qui n'avaient bien souvent aucune éducation politique, économique ou sociale, le soin de légiférer dans le difficile domaine du travail? Il apparut à L. Blanc que la collaboration de quelques personnalités qui n'auraient point de liens avec les intérêts patronaux et ouvriers, qui représenteraient, en quelque sorte, les intérêts généraux du pays, ne serait pas négligeable. Il s'assura donc le concours de onze économistes¹ qui devaient s'assembler fréquemment pour discuter en commun sur les réformes mises à l'étude. Leur rôle fut loin d'être négligeable.

Une fois ces grands traits esquissés, il fallait encore que les élections eussent lieu. On se heurta à des difficultés innombrables; comment assurer une représentation à chaque industrie, la proportionner à son importance, lorsque aucune profession n'était organisée?

Aussi les élections se passèrent-elles dans un assez grand désordre. 242 ouvriers furent nommés le 10 mars, à raison de 1, 2 ou 3 par industrie, avec cette mention : « La publication donnée à ces noms servira de vérification des pouvoirs »; de nombreuses étrangetés se dévoilèrent lors de la formation de l'Assemblée; des professions très spéciales réussirent à envoyer un certain nombre de représentants; les lois de la proportionnalité ne furent pas observées avec rigueur¹.

Mais ces élections ne furent probablement plus considérées comme suffisamment représentatives, car le 23 mars paraît au *Moniteur* une deuxième liste de délégués ouvriers,

1. Georges Cahen, *op. cit.* Voici les noms des onze économistes : Jean Reynaud, Thuesnel, Dupoty, Duveyrier, Malasmet, Pascal, Pecqueu, Dupont, Write, Volowsky, Victor Considérant.

1. Thomas Nist, *Des ateliers nationaux*, p. 26 : « Chaque profession devait être élue par tous les ouvriers de sa partie, mais cette règle ne fut pas observée, les délégués du bâtiment, au nombre d'à peu près 8.000 à Paris, en firent nommer 501 par environ 600 d'entre eux ». De même on trouve des représentants des ouvriers en arcs-boutants de parapluies, des stucteurs et à la fois des horlogers et des ouvriers en ressorts d'horlogerie.

On peut noter aussi que les femmes, ont non seulement l'électorat, mais l'éligibilité, car on rencontre dans l'Assemblée, des déléguées des brunisseuses de cuivre, des tricoteuses.

comportant 554 inscrits parmi lesquels on retrouve des noms qui ont déjà paru dans la précédente.

Même incroyable désordre en ce qui concerne les élections patronales : les patrons furent invités à nommer 3 délégués par industrie. Le 17 mars, ceux qui avaient justifié de leurs pouvoirs, et dont les noms devaient paraître au *Moniteur*, selon le procédé de publicité qui devint usuel, se réunirent au nombre de 231, représentant 77 corps de métiers.

Qu'y a-t-il d'étonnant, dans ces conditions, à ce que jusqu'au dernier jour la composition de la commission restât incomplète, mal proportionnée et incertaine¹ ?

Aussi bien ne fut-ce pas la grande assemblée qui fonctionna. Son importance numérique rendait son maniement trop incommode, surtout lorsqu'il s'agissait de traiter des questions techniques et souvent délicates. Une véritable commission permanente se forma qui comprenait 10 industriels et 10 ouvriers, recrutés au tirage au sort², auxquels vinrent s'adjoindre les 11 économistes invités par L. Blanc³. C'était donc là un organisme type de la représentation des intérêts, ses séances se succédèrent avec régularité. Des projets furent élaborés qui furent de temps à autre⁴ soumis à l'assemblée générale des délégués. Les quelques réformes qu'effectua cette éphémère institution furent toutes dues à la commission permanente.

Quels furent donc les résultats de l'activité de la Commission ? Ils furent plus importants qu'on ne se plaît souvent à le reconnaître : en effet, c'est à la Commission du Luxembourg qu'on doit, en définitive, l'abolition du marchandage, qui fit l'objet du décret du 2 mars 1848, la limitation de la durée de la journée de travail, qui se traduisit par le décret du 4 avril 1848, aux termes duquel « tout chef d'atelier qui exigera de ses ouvriers plus de 10 heures de travail effectif sera puni d'une amende de 50 à 100 francs pour la première fois ; de 100 à 200 francs en cas de récidive ; et s'il y avait double récidive, d'un

1-2-3. Georges Cahen, *op. cit.* « Malheureusement, les événements politiques viennent exercer une influence pernicieuse sur la commission ; vers la fin de mars, un comité d'action se forme dans son sein, puis un second groupe se constitue bientôt pour examiner les titres et mérites des candidats aux élections, sur l'organisation primitive s'en greffe une nouvelle... »

4. Le 19 mars, il y eut une séance solennelle ; le Gouvernement provisoire assiste en corps à la séance de la Commission.

emprisonnement qui pourrait aller de 1 à 6 mois. Le produit des amendes sera destiné à secourir les invalides du travail ». Il en est de même pour le décret du 8 mars instituant dans chaque mairie de Paris un bureau de renseignements devant dresser un tableau statistique des offres et des demandes de travail et tenir, à cet effet, deux registres spéciaux où l'on inscrivait et que l'on communiquait gratuitement¹. C'est aussi des travaux de la Commission qu'est sorti le décret du 24 mars, édictant que le travail dans les prisons et dans les casernes était suspendu, que les marchés passés étaient résiliés et que les travaux exécutés à l'avenir dans les prisons, dans les établissements de charité et dans les communautés religieuses, seraient réglés de manière à ne pouvoir créer pour l'industrie libre aucune concurrence fâcheuse. Il en est de même pour le décret du 8 avril 1848, qui plaça les ouvriers étrangers sous la sauvegarde de la France. Il faut encore citer, pour en finir avec l'œuvre de la Commission, une réforme qui ne resta qu'à l'état d'ébauche, qui ne reçut la consécration d'aucun décret et qui aurait eu pour conséquence la création, dès 1848, de logements à bon marché.

A partir du 8 avril, l'œuvre officielle de la Commission paraît terminée; depuis cette date, on ne trouve plus trace, en effet, de réformes proposées par elle à la ratification gouvernementale.

Mais l'activité de la Commission ne s'est pas bornée à son œuvre officielle; la Commission s'appliqua aussi à développer les associations, coopératives, entre ouvriers, et entre ouvriers et patrons. Elle fut appelée à remplir des fonctions quasi-judiciaires : elle se transforma, par le cours naturel des choses, en un véritable tribunal. Les ouvriers étaient devenus exigeants, encouragés par les brillantes promesses que leur faisaient les socialistes. Les patrons avaient subi des pertes qui ne les disposaient pas à consentir de nouveaux sacrifices; des grèves éclataient nombreuses. L. Blanc intervint et donna aux uns et aux autres, des conseils de sagesse et de modération. Chaque

1. Toutefois, ce décret ne reçut pas exécution.

2. G. Cahen, *op. cit.* Dans certains ateliers, la concurrence des ouvriers étrangers soulevait, en effet, la jalousie des ouvriers français qui prétendaient garder un privilège exclusif sur le sol national. Des troubles assez graves se produisirent à cette occasion.

parti apprécia la sagesse de son intervention et prit l'habitude de s'en remettre à son arbitrage en cas de conflit. Si bien que le 28 mars, la Commission publia un avis où elle annonçait que de nombreuses demandes d'arbitrage étaient adressées à M. L. Blanc par les travailleurs et les patrons et que ces demandes seraient toujours accueillies avec empressement et avec plaisir, car « les conciliations opérées permettent de réaliser le mot prononcé dès le premier jour : l'ordre dans la liberté¹ ».

L'intervention de la Commission fut sollicitée par tous les genres de professions et de métiers. Si bien que dans son rôle d'arbitrage, la Commission du Luxembourg rendit de réels services. Elle pacifia amiablement de graves différends entre patrons et ouvriers

L'œuvre de la Commission du Luxembourg est indiscutablement importante. Celle-ci remplit la mission qui lui incombait à la satisfaction de tous. Mais elle ne sut pas se maintenir dans son rôle de conseil d'économie sociale auprès du gouvernement central et elle ne limita pas son action à la pacification des esprits. Bien au contraire, elle n'évita pas l'écueil où, dans les Etats fondés non pas sur le régime corporatif mais sur le principe de la souveraineté nationale, risquent presque inévitablement de sombrer les institutions de représentation des intérêts : elle se lança dans la politique. Louis Blanc, dont le désir secret était de devenir le chef de la classe ouvrière, ne fut pas étranger à cette tendance : la Commission participa à des manifestations dans la rue à l'occasion de la mise en vigueur de la nouvelle législation, en matière de garde nationale. Elle voulut avoir des candidats à Paris, lors des élections à l'Assemblée nationale constituante. Si bien qu'à côté du comité du Luxembourg, se constituèrent des bureaux émanés de son sein, dont l'un, le comité central des ouvriers du département de la Seine, était destiné à donner une direction politique au parti des ouvriers, et l'autre, la commission des élections,

1. G. Cahen, *op. cit.* C'est ainsi que le 8 mars, comparaissent devant L. Blanc, les délégués des entrepreneurs de transport en commun et ceux des conducteurs de coches; le 26, les ouvriers des établissements Derosne et Cail, le 27, les boulangers et leurs ouvriers; le 28, les patrons et les employés de l'industrie du papier peint. Le 2 avril, les maîtres et ouvriers paveurs, le 7 avril, les maîtres maréchaux, etc..., les couvreurs, les plombiers, zingueurs, les scieurs de pierre, les blanchisseurs, les chapelous, les débardeurs, etc...

avait pour objet l'examen politique des candidats aux élections, désignés par les corporations.

Les élections qui eurent lieu le 23 avril furent désastreuses pour les candidats du Luxembourg. L'insuccès de la tentative électorale jeta le discrédit sur l'institution tout entière. Dès lors, la Commission fut livrée à de nombreuses attaques. Les journaux lui reprochèrent d'avoir voulu aspirer à une dictature, et de désirer la suppression de la propriété individuelle. Après le 11 mai, elle cessa de siéger et il semble bien qu'elle ait été dissoute par un décret du 16 mai.

Cependant, une institution de cette importance ne pouvait disparaître aussi brusquement. Sans compter une commission chargée de faire une enquête sur la situation des travailleurs, élue dans le sein de l'Assemblée, le comité d'action, [qui devant servir de lien entre le Luxembourg et la classe ouvrière et était composé de membres de la Commission, continua d'exister et prit le nom de Comité des délégués du Luxembourg. Il servit surtout à représenter des ouvriers dans les circonstances qui nécessitaient leur intervention, il noua des relations avec les ateliers nationaux et patronna des candidats aux élections. Mais son activité fut abusive — des traces de son influence se retrouvent jusqu'en mars 1849.

La grande erreur de la Commission fut donc d'avoir voulu substituer à des études économiques une intervention directe sur la politique militante. Et cependant, comme son rôle eût pu être davantage efficace? Peut-être les mesures pratiques adoptées par la Commission n'eurent-elles pas grand effet : les décrets relatifs à la durée de la journée de travail furent abrogés dès juillet 1848. Le marchandage se pratiqua bientôt malgré la prohibition. Mais la Commission a fait œuvre durable en se mettant à la tête d'un mouvement corporatif, et en apaisant les esprits par l'équité qu'elle a apportée dans son œuvre arbitrale.

L'institution du Luxembourg fut considérée comme socialiste et le spectre du socialisme effraya trop les esprits. La bourgeoisie qui s'était alliée avec le prolétariat pour faire la révolution s'en écarta avec crainte dès que le but commun eût été réalisé. Et Napoléon Bonaparte sut habilement exploiter l'anarchie dans laquelle les luttes socia-

les avaient laissé le pays. En se donnant comme un sauveur, en promettant de réaliser les espérances qu'avaient fait naître les socialistes, il asservit la France pendant vingt ans.

Toutefois, le principe d'une institution représentative des intérêts n'est point condamné. Bien mieux : les deux grandes idées directrices de l'exposé général du plan de réformes de la Commission, vont se réaliser par la force même des événements et se trouver à la source du mouvement qui dans la période qui va suivre aboutira à la réalisation de la représentation des intérêts auprès des services publics, la première est que l'associationnisme doit être développé, l'association pouvant seule donner satisfaction aux devoirs de la fraternité humaine, et mettre un terme à la déperdition des forces productrices, aux luttes des hommes et des classes. La seconde, c'est que l'Etat doit intervenir d'une façon directe dans la vie physique, intellectuelle, morale des citoyens pour faciliter l'accès de la richesse et réparer les injustices du sort.

Ces deux articles du programmes de la Commission, vont recevoir des applications nombreuses au cours de la deuxième moitié du xix^e siècle.

CHAPITRE II

LE DEVELOPPEMENT DE LA REPRESENTATION DES INTERETS AU COURS DE LA PERIODE CONTEMPORAINE

En étudiant l'histoire de la représentation au cours de la période contemporaine, il semble qu'on assiste au triomphe d'un phénomène presque inéluctable. Les bouleversements des conditions de la vie, les modifications survenues dans les différents milieux de la société, la transformation du rôle de l'Etat dans les pays modernes devaient introduire presque nécessairement un changement dans l'organisation des services publics.

Insensiblement l'Etat a abandonné sa « morgue hautaine des années impériales¹ ». Par la force des choses « il est sorti de son mystère, il a abandonné du prestige² ». Les individus ne sont plus restés devant lui comme devant une entité, un être métaphysique ayant le monopole de la souveraineté et de la puissance³. Plus forts, plus unis, ils ont offert, ils ont imposé une collaboration dans les services publics, que l'Etat, dont la constitution démocratique n'avait pas effacé l'attachement inébranlable pour l'administration monarchique, s'est avéré incapable d'assurer pour le « bien commun ». Et quels particuliers étaient mieux qualifiés pour intervenir dans les affaires admi-

1. Laroque et Maspétiol, *La tutelle administrative*, Introduction, p. I.

2. *Ibid.*

3. Georges Cahen, *Les fonctionnaires*, p. 7 : « Dans le temps même où la (démocratie française) instaurait le régime du suffrage universel, elle sauvait pieusement l'organisme créé pour servir les caprices de la monarchie. Elle appelait tous les citoyens à exprimer leur volonté et à coopérer à la direction de la chose publique... et pourtant, elle mettait un soin jaloux à ne rien changer d'une administration centralisée, hiérarchisée ».

nistratives que ceux qui avaient un intérêt direct et personnel à ce que le service fût bien rempli, ou qui avaient pour en assurer la gestion, une compétence technique spéciale ?

C'est donc à une évolution politique, économique et sociale qu'il faut, pour la comprendre, rattacher l'introduction de la représentation des intérêts en France ; le développement des associations, l'extension des attributions de l'Etat sont les causes profondes de cette insensible transformation de l'Etat, qu'ont précipitée les bouleversements dus à la guerre et à l'après-guerre.

Nous nous proposons d'étudier ces causes avant d'examiner l'évolution de la représentation des intérêts elle-même.

I. Les conditions favorables au développement.

A. Les groupements privés.

Nous avons vu quelles vicissitudes les associations avaient connues jusqu'en 1848. Après l'éclair que fut dans leur histoire la seconde République, elles eurent à subir à nouveau, sous Napoléon III, les prohibitions du premier Empire. Le décret du 25 mars 1852 vint les soumettre aux dispositions de l'article 291 du Code pénal. Toutefois, l'empereur n'avait pas renié, en accédant au pouvoir, les opinions sociales du prétendant. Il toléra, il encouragea même des associations qui ne pouvaient porter atteinte au régime politique¹. En fait, à partir du second Empire, les associations ne cessèrent de se développer². La reconnaissance légale de la liberté d'association

1. Par exemple, la loi du 15 avril 1850 donne un statut aux sociétés de secours mutuels.

2. G. Nourrisson, *Histoire de la liberté d'association*, p. 330 et suiv. (citées par Delobel, « Les associations en France », in *Revue des sciences politiques*, avril-Juin, 1929) : « Si nous voulons caractériser la période du Second Empire, nous pouvons dire que la législation, malgré certains progrès, constitue un recul sur la législation de 1848, puisqu'elle rétablit la prohibition du Code pénal et de la loi de 1834. Dans le domaine des faits, au contraire, un progrès fut réalisé par la tolérance plus grande que jamais dont avait joui l'association, par son extension dans la pratique et dans les mœurs, par l'importance qu'elle a prise dans l'opinion publique. Dans l'opinion publique, la liberté d'association est de plus en plus assise, le système de la prohibition de plus en plus ouvertement attaqué ; l'exercice du droit d'association est de plus en plus considéré comme nécessaire. Ce sont là les résultats les plus importants pour l'avenir. On peut donc dire que la période du Second Empire se caractérise en droit par la prohibition, en fait, par l'acheminement vers la liberté ».

devait pourtant se faire attendre; les fondateurs de la République craignaient pour l'unité de l'Etat¹.

C'est à son objet social que l'associationnisme dut d'être d'abord sanctionné par l'Etat. Le législateur a permis aux travailleurs de s'associer car leur faiblesse est la plus grande, leur situation la plus digne d'intérêt; il a pensé que des associations dont le but serait strictement professionnel ne troubleraient pas l'ordre public : c'est ainsi que la loi du 21 mars 1884 a permis à toutes les personnes exerçant une profession industrielle, agricole, commerciale et même depuis 1920, libérale, de s'unir, pour l'étude et la défense de leurs intérêts professionnels, en des syndicats, associations se créant sur simple déclaration, et dotées d'une personnalité morale conçue dans un sens très large². C'est aussi à raison de leur mission essentiellement bienfaisante que les sociétés de secours mutuels ont reçu de la loi du 1^{er} avril 1858 le droit de se former librement par une simple déclaration qui leur confère la personnalité morale³. Mais jusqu'au xxe siècle, le régime général des associations était resté un régime administratif essentiellement précaire. Ce droit de s'associer librement sauf à ne porter atteinte ni aux lois, ni à l'intégrité du territoire, ni à la forme républicaine du gouvernement, ne fut accordé aux habitants de la France que par la loi du 1^{er} juillet 1901³.

Libéré de toutes entraves, le mouvement associationniste a pris en France depuis les années 1900 un incroyable élan. Si le Français est individualiste il n'en appartient pas moins à une infinité de groupements les plus divers. Chaque numéro du *Journal officiel* compte quarante à cinquante déclarations d'associations; ainsi chaque année quinze mille associations environ se fonderaient et produiraient une déclaration. Bien que beaucoup d'entre elles disparaissent ou ne manifestent qu'une vie précaire ou une activité réduite, les groupements n'en prennent pas moins dans la vie nationale un développement considérable : leur domaine s'est beaucoup étendu : il embrasse

1. En 1872, l'Association internationale des Travailleurs fut dissoute en France.

2. La loi du 12 mars 1920 a accru les droits des syndicats professionnels.

3-4. Nous renvoyons, pour ce qui concerne le statut des sociétés de secours mutuels et celui des associations de droit commun, aux textes cités.

la musique et l'agriculture, le sport et la défense des intérêts des victimes de la guerre, les aspirations ouvrières et patronales, philosophiques, juridiques, charitables ou politiques.

Nous ne saurions envisager dans leur ensemble l'activité de ces associations. Il nous paraît cependant intéressant d'étudier brièvement certaines catégories de groupements particulièrement importants. C'est pour elles, contre elles, avec elles qu'a été organisée la représentation des intérêts dans les services publics¹.

Il en est ainsi pour les syndicats patronaux qui se sont beaucoup développés, surtout dans les années qui ont précédé la guerre : et qui se sont formés d'abord pour réaliser la coordination de leurs intérêts et de leurs aspirations et pour créer des œuvres sociales.

On peut avoir une idée du développement des syndicats patronaux en lisant les statistiques suivantes :

Année	Syndicats	Adhérents
1885	285	
1900	2.157	158.360
1910	4.450	368.547
1914	4.961	403.143
1920	5.078	379.855
1925	6.596	496.350

Ces syndicats patronaux ne demeurent pas isolés, mais s'intègrent le plus souvent dans de puissantes confédérations. Il convient ici de noter que les groupements d'employeurs ne se sont pas effectués seulement dans le cadre de la loi de 1884, la faculté de former un lien syndical n'étant prévue que pour les personness se livrant aux mêmes fabrications ou à des fabrications connexes, l'industrie est parfois insuffisamment concentrée pour permettre la formation de groupements régionaux conformes à cette

1. C'est dans la très intéressante étude, déjà citée de M. J. L. Delobel, que nous puisons les renseignements dont nous nous servons pour ce paragraphe. Nous reproduisons ici les statistiques qu'il a fournies. Il nous a été presque impossible de nous en procurer pour des années plus récentes.

2. Villey, *Organisation professionnelle des employeurs dans l'industrie française*.

définition ; elle a dû, quelques fois, adopter la forme de la loi de 1901.

De nombreux groupements se sont formés. Pour n'en citer que quelques exemples, il faut mentionner le Comité central des Houillères de France, l'Union des Industries métallurgiques et minières dont l'un des syndicats nationaux les plus puissants est le Comité des forges, l'Union des industries chimiques¹.

Au sommet de l'organisation professionnelle patronale se trouve la Confédération générale de la production fondée en 1919 à l'appel du gouvernement², et composé d'abord de vingt et un, aujourd'hui de vingt-huit groupements. Il existe d'ailleurs encore des syndicats patronaux qui demeurent en dehors de la Confédération, mais dont le nombre diminue sans cesse³.

Le rôle de la Confédération, défini par ses statuts, est d' « étudier et défendre les intérêts du travail national, contribuer au développement de la puissance de production et d'exportation de la France ; coordonner les efforts des syndicats, et des associations professionnelles ».

Divisée en groupements,³ qui conservent une très large autonomie, avec une assemblée générale annuelle, un comité de direction élu d'après les règles fixées par le groupement lui-même, elle est dirigée par un conseil central formé par les présidents de tous les comités de direction des groupements : à côté du Comité de direction se trouve l'assemblée générale de la confédération formée des représentants des groupements et qui se réunit une fois par an pour voter le budget, approuver les comptes et examiner les résolutions que leur soumet le conseil central.

1. A. de Lavergne, « La Confédération générale de la production : son but, son organisation, son action », in *Annuaire de la Confédération générale de la production*, 1932.

2. Voir *Annuaire de la C. G. P.*, 1932.

3. A titre de renseignements, voici la liste de ces groupements : industries alimentaires ; commerce de l'alimentation ; travaux publics, bâtiments et navigation ; carrières, industries de la céramique, de la verrerie, des chaux, des ciments et des plâtres ; cuirs et peaux ; industries textiles ; transformation des tissus, habillement et industries annexes ; industries chimiques ; industries minières ; grosse métallurgie ; petite métallurgie ; construction mécanique, métallique, électrique ; produits métallurgiques ; électricité et éclairage public ; industries maritimes ; aéronautique, automobile, cycle ; instruments de précision ; industries du livre, des papiers, des arts graphiques ; art et luxe ; finances ; voyage, tourisme, industries hôtelières ; industries des transports par fer ; assurances ; commerce extérieur ; associations régionales ; industrie et commerce du bois ; navigation intérieure ; entreprises coloniales.

A côté des organismes administratifs existent un certain nombre de comités qui concourent à l'action de la confédération : le Comité central interprofessionnel de l'apprentissage, la Commission générale d'organisation scientifique du travail, l'Association d'hygiène industrielle et de prévention contre les inconvénients des entreprises, etc...

Comment s'étonner devant cet imposant édifice, de l'action de la Confédération : celle-ci s'efforce de faire triompher auprès des pouvoirs publics les revendications du monde patronal. Bien plus, les groupements patronaux veulent « intervenir officiellement dans tous les domaines de la vie économique et sociale et leur vitalité leur permet maintenant de se poser en représentants normaux des intérêts professionnels ».

Ainsi par la force même des choses, l'associationnisme conduit à la représentation des intérêts soit que les associations elles-mêmes la réclament, soit que le gouvernement veuille intégrer dans l'action publique une force qui, si elle n'est pas canalisée par lui, risquera de briser l'unité de l'Etat.

Cette invincible poussée qu'on voit, qu'on suit dans l'organisation patronale on la retrouve dans les syndicats ouvriers.

Voici le tableau des progrès du syndicalisme ouvrier depuis la loi de 1884.

Année	Syndicats	Adhérents
1885	211	
1900	2.685	491.647
1910	5.260	977.350
1914	4.846	1.026.302
1920	5.283	1.580.967
1925	7.076	1.846.047

Les ouvriers et employés sont d'abord groupés en syndicats locaux, eux-mêmes unis en groupements de profession. Mais ces groupements ne se réunissent pas seulement dans le cadre professionnel, ils se rassemblent aussi en union régionale ou même nationale.

A l'heure actuelle les syndiqués se répartissent en trois grandes tendances qui correspondent aux trois grandes

fédérations de syndicats : Confédération générale du travail, Confédération générale du travail unitaire, Confédération des travailleurs chrétiens.

La Confédération générale du travail, qui date de 1902, est la plus importante des trois fédérations. Elle groupait 300.000 adhérents en 1908; après avoir atteint pendant la guerre le nombre de 1.350.000 adhérents, elle réunissait en 1928 quarante unions de fédérations, trois à quatre cents syndicats et environ 700.000 membres. Elle est administrée par un Comité national, composé de délégués de chaque fédération et de chaque union. Ce comité nomme une commission administrative permanente de 38 membres et un bureau de la Confédération.

La C. G. T. qui a d'abord été révolutionnaire, semble n'être plus à l'heure actuelle que socialiste réformiste¹, son programme consiste essentiellement dans la reconstitution économique de la société grâce à l'intégration du syndicalisme dans l'Etat, et notamment, par la nationalisation des principaux organismes de production et la représentation des intérêts dans l'organisation des services publics.

En 1922 il s'est formé une Confédération générale du travail unitaire, dont les tendances sont nettement révolutionnaires, et qui reçoit son mot d'ordre de Moscou. Elle comptait en 1928, 2.200 syndicats groupant 525.000 adhérents.

Enfin il existe encore une Confédération française des travailleurs chrétiens créée en novembre 1919 : son objet est la transformation de l'organisation actuelle de la production, elle préconise l'institution de commissions mixtes qui serviraient d'organes de liaison entre syndicats patronaux et syndicats ouvriers. Elle comptait, en 1929, 100.000 adhérents et 673 syndicats².

1. Comparez, en effet, la déclaration d'Amiens, 1906 : « Le Congrès considère que cette déclaration est une reconnaissance de la lutte des classes qui oppose sur le terrain économique les travailleurs en révolte contre toute les forces d'exploitation, tant matérielles que morales, mises en œuvre par la classe capitaliste contre la classe ouvrière », et la déclaration de Lyon, 1919 : « sans qu'aucune équivoque puisse être possible, le syndicalisme déclare qu'il est dans son origine, son caractère présent, son idéal permanent, une force révolutionnaire puisque son action doit avoir pour but de délivrer le travail de toutes les servitudes, de tous les privilèges, de mettre la richesse entre les mains de ceux qui concourent à la créer », et l'action présente de la C. G. T.

2. Toumain, *Le syndicalisme chrétien en France* (Valois, 1930).

Ainsi moins de cohésion, moins de liaison chez les ouvriers que chez les patrons : c'est là une cause de difficultés lorsqu'il s'agit de déterminer quel est l'organisme le plus représentatif des intérêts de telle ou telle catégorie d'ouvriers. Il n'en reste pas moins que ces Confédérations, si l'on met à part toutefois la C. G. T. U. qui se refuse à toute collaboration avec les pouvoirs publics, désirent être associées à la gestion sinon de tous les services publics, du moins de quelques-uns d'entre eux.

D'ailleurs les associations et syndicats ne se sont pas seulement développés dans le patronat et chez les ouvriers, c'est-à-dire dans l'industrie. Il en existe encore un grand nombre dans d'autres branches de l'activité nationale.

Les agriculteurs ont utilisé la loi de 1884 et celle de 1901 pour unir leurs aspirations et défendre leurs intérêts ; et la fortune des syndicats est allée croissant.

<i>Années</i>	<i>Syndicats</i>	<i>Adhérents.</i>
1885	39	
1900	2.069	512.794
1910	4.948	813.000
1914	6.668	1.029.727
1920	6.519	1.083.957
1925	9.041	1.223.534

Leur tâche est complexe et lourde : ils créent des coopératives d'achat et de vente, ils sont d'utiles auxiliaires du développement des caisses de crédit agricole.

Syndicats et associations se sont groupés en d'importantes fédérations. A côté de la Fédération des travailleurs agricoles, affiliées à la Confédération générale du travail qui groupe les syndicats de salariés agricoles, et qui est la moins nombreuse, il existe depuis 1886 l'Union centrale des syndicats des agriculteurs de France, dont le siège est rue d'Athènes, qui met à la disposition de ses adhérents une documentation, un laboratoire, un office de comptabilité, etc., et groupait en 1928 8.659 syndicats¹ et plus d'un million de membres. Enfin sur le modèle de la Confé-

1. Charles François, *La représentation des intérêts dans les corps élus*, pp. 264 et suiv.

1 Brèthe de la Gressaye, *op. cit.*, p. 46.

dération générale de la Production a été créée la Confédération générale des Associations agricoles dont peuvent seules faire partie les grandes associations.

Rappelons encore pour mieux préciser l'ampleur du mouvement associatif que les ingénieurs, les écrivains, les professeurs que leur métier ne permet pas de ranger ni parmi les ouvriers ni parmi les patrons, se sont groupés en 1920 en une « Confédération des travailleurs intellectuels ».

De même on ne peut passer sous silence la masse formidable des sociétés mutualistes qui groupent plus de 5 millions d'adhérents ; on ne saurait négliger non plus les coopératives qui, au nombre de 4.300 en 1922, comptaient 2.329.000 membres et dont le tiers est soumis à l'autorité morale de la Fédération nationale des coopératives de consommation ; enfin il faut citer des groupements comme la Confédération générale de l'artisanat français ou encore la Fédération des commerçants détaillants. On peut dire qu'il n'est plus de Français qui ne fasse partie d'un ou même de plusieurs groupements.

Toutefois il est toute une catégorie de citoyens pour laquelle le problème de l'association se pose de façon différente : ce sont les fonctionnaires pour qui le service de l'Etat entraîne des obligations morales particulières et des restrictions à leur liberté d'hommes et de citoyens.

Nous n'avons point à examiner ici la question du syndicalisme des fonctionnaires, mais nous ne pouvons la passer entièrement sous silence car l'influence des groupements de fonctionnaires est indiscutable : ces derniers sont largement représentés dans les conseils représentatifs des intérêts et désireraient voir intervenir une refonte complète des services publics, dans lesquels leur rôle deviendrait prépondérant.

Ce qui fait l'objet de discussion lorsqu'on étudie les associations de fonctionnaires, c'est surtout la forme juridique que doivent revêtir leurs groupements. La fonction publique suppose en effet un lien étroit de dépendance des fonctionnaires vis-à-vis de la puissance publique, qui n'est pas compatible, semble-t-il aux juristes, avec la législation de 1884. Les syndicats sont constitués en effet pour la défense d'intérêts privés alors que les fonctionnaires s'identifient dans une certaine mesure avec les intérêts généraux

dont ils ont la charge ; ils peuvent faire partie de la Confédération générale du travail qui a longtemps poursuivi des buts révolutionnaires ; et par suite être appelés à donner à leurs membres des ordres de grève, ce qui est contraire au principe fondamental de la continuité du service public¹.

L'article premier de la loi de 1884 comporte pour les fonctionnaires une interdiction implicite de se syndiquer. La loi de 1920 réserve la question. Pendant longtemps les pouvoirs publics ont refusé de reconnaître les syndicats de fonctionnaires ; les tribunaux ont prononcé leur dissolution².

En fait les syndicats n'en ont pas moins continué d'exister et d'affirmer leurs prétentions³. Les gouvernements ont même à certains moments accepté d'entendre leurs revendications⁴.

1. Voir l'arrêt Winckel, Conseil d'Etat, 7 août 1909, Leb. chr., p. 826.

2. Voir la lettre de Clemenceau, président du Conseil, en date du 7 avril 1907 au Syndicat des instituteurs : « Aucun gouvernement n'acceptera jamais que les agents des services publics soient assimilés aux ouvriers des entreprises privées parce que cette assimilation n'est ni raisonnable ni légitime ». (citée par Duguiet).

2. Voir le jugement du Tribunal de la Seine du 29 juillet 1901 prononçant la dissolution du syndicat national des agents des postes : « Attendu que... le droit de grève étant une des prérogatives de la loi de 1884 il ne pourrait se comprendre que les employés puissent en user ». De même l'arrêt de la Cour de Bordeaux du 7 décembre 1925 : Syndicat des instituteurs de la Gironde, le jugement du Tribunal de la Seine du 10 mars 1922, Syndicat national des Agents du service actif des Douanes ; des décisions analogues concernent les agents de la Caisse des dépôts et consignations, le Syndicat national des instituteurs et institutrices, etc... Voir également l'arrêt du Conseil d'Etat du 13 janvier 1922 : Boisson et Syndicat national des Contributions indirectes, S. 1922.III.1.

3. Voir par exemple la note envoyée le 17 juin 1920 par la Fédération des Fonctionnaires à ses 60 groupes « nous croyons devoir vous rappeler qu'aux termes de l'art. de la Déclaration des Droits de l'Homme, tout ce qui n'est pas défendu par la loi ne peut être empêché... qu'aucun texte de la loi n'interdit aux employés des services publics de se constituer en syndicats » (*Temps*, 17 juin 1920).

4. Le gouvernement a déposé, le 12 juin 1920, un projet de loi sur le statut des fonctionnaires dont les articles 20 à 22 prévoyaient que les fonctionnaires pourraient former des groupements chargés, comme les syndicats, de l'étude et de la défense des intérêts corporatifs : « Les fonctionnaires peuvent constituer entre eux, en vue de l'étude et de la défense de leurs intérêts corporatifs, et de ceux du service auquel ils appartiennent, des groupements professionnels ; ces groupements ne peuvent poursuivre aucun but politique. Ils seront soumis aux formalités de déclaration prévues par l'art. de la loi du 1^{er} juillet 1901 ; les groupements professionnels de fonctionnaires et leur union ne peuvent se former qu'entre fonctionnaires appartenant aux mêmes administrations centrales ou à un même service extérieur, ou encore qu'entre fonctionnaires qui, bien qu'appartenant à des administrations centrales ou à des services extérieurs distincts, exercent une fonction semblable. Toute union avec d'autres groupements leur est interdite, les groupements professionnels de fonctionnaires et unions jouissent de la capacité civile telle qu'elle est réglée par la loi du 21 mars 1884 et 12 mars

D'ailleurs les fonctionnaires ont toujours pu se grouper sous la forme d'associations de la loi du 12 juillet 1901¹. Et dans la pratique la jurisprudence a essayé d'atténuer bien des différences qui séparent juridiquement les syndicats et les associations. Elle a, par exemple, cherché à rendre identique l'exercice en justice du droit d'association et celui du droit syndical². Si bien qu'on comprend malaisément la prohibition des syndicats.

Quoi qu'il en soit l'action des groupements de fonctionnaires sur les pouvoirs publics n'a cessé de croître³. Déjà, au début du ^{xx}e siècle, cette collaboration se faisait sentir, dans plus d'un service public⁴. A l'heure actuelle il n'est

1920. En 1924 le gouvernement semblait avoir reconnu *de facto* les syndicats de fonctionnaires en invitant, par circulaire, les préfets et les chefs de service à traiter avec eux, et en négociant lui-même avec eux presque d'égal à égal. Plus tard, le cabinet Paul-Boncour, pendant son court passage au pouvoir de l'hiver 1932-1933, a consulté des représentants des syndicats sur les réformes possibles à apporter à l'organisation de l'Etat. Plus récemment le ministre de l'Education nationale a reconnu « l'état de fait créé par le développement du syndicalisme dans le personnel des services administratifs » : Voir la *Revue de Droit public*, juillet-août-septembre 1933, pp. 476 et suivantes.

1. Voir l'arrêt du Conseil d'Etat du 11 décembre 1908, Association professionnelle des employés civils de l'Administration centrale des Colonies, 10 décembre 1909, Association des fonctionnaires civils de l'Administration de la Marine; 6 avril 1910, Association des fonctionnaires de l'Administration centrale du ministère de l'Instruction publique, 10 novembre 1911.

2. Voir ce que disait Poincaré, in « Chronique politique », *Revue des Deux Mondes*, 1920, p. 934 : « j'ajoute que pour discerner le caractère distinctif de ces deux types (syndicats et associations) le jurisconsulte est quelquefois obligé de chausser ses meilleures lunettes ».

3. Georges Cahen, *Les fonctionnaires, leur action corporative*. On ne saurait passer sous silence l'efficace action contentieuse des associations de fonctionnaires qui a abouti à l'élaboration de véritables règles statutaires.

4. Des hommes politiques signalaient déjà cette action en 1905 : Dubost notait le 24 novembre 1905 que « les abus de l'organisation actuelle des services publics sont signalés chaque jour par ceux qui sont contraints d'y participer ». Vers la même époque Dubief disait à l'Association générale des Postes : « Par votre association, vous défendez l'intérêt du public et le vôtre... vous avez créé un admirable instrument de réforme : vous donnez à l'administration des conseils qui lui sont profitables. Vous le faites avec cette intelligence du travail que seuls les hommes de métier que vous êtes peuvent y apporter » : cité par M. Leroy in *Les transformations de la puissance publique*, pp. 259 et 486. Ces paroles trouvaient des échos au sein des Congrès eux-mêmes : « Nous ne croyons pas avoir satisfait à toutes nos obligations, déclarait Rouanet au XI^e Congrès de l'Association des agents des P. T. T. (1911), lorsque nous avons consciencieusement assuré la tâche qui nous est confiée; nous estimons aussi qu'il est de notre devoir de chercher à améliorer les services que nous exécutons. Dépositaires d'un grand outillage national, mieux placés que tous autres pour en saisir les défauts et les corriger, nous nous croyons obligés de mettre au service du public, non seulement notre effort quotidien, mais encore le fruit de notre expé-

point, de la part du gouvernement, de consultation complète sur les réformes de l'Etat sans que les représentants de la Fédération des fonctionnaires y prennent part.

Ainsi, où que l'on regarde, on constate que se forment dans la Société des groupes forts, cohérents, à structure juridique précise, composés d'hommes unis par la communauté de la besogne sociale et des intérêts professionnels¹. Les groupements professionnels puissants n'hésitent pas à juger, à apprécier publiquement l'action de l'Etat, dans tous les domaines, économique, fiscal et même politique. Spontanément ils envoient des délégations auprès des ministres intéressés, entrent en communication avec les membres du Parlement; puisque d'eux-mêmes, les intérêts professionnels font entendre leur voix aux pouvoirs publics, le mouvement associationnel aboutit nécessairement à la représentation des intérêts.

Mais cette force considérable qui se dégage des groupements, ne faudrait-il pas l'incorporer aux services publics? Puissances dans l'Etat, les grands groupements corporatifs traitent avec le gouvernement et les Chambres comme des nations étrangères négocient entre elles après un conflit. Il paraît préférable que les unions d'associations et de syndicats soient ramenées à leur place de subordonnés. Il convient que l'Etat soit libéré de la pression des intérêts corporatifs. Pour canaliser les forces syndicales il n'est point d'autre mesure à prendre que l'intégration du syndicalisme dans l'Etat : la représentation des intérêts apparaît donc à la fois comme un procédé de conciliation, et comme une impérieuse exigence des faits.

B. *L'évolution des services publics.*

Si, grâce au jeu des forces individuelles l'idée de représentation des intérêts triomphe, il faut reconnaître que le terrain s'y prête; les services publics sont en pleine évolution. Leur nombre s'accroît sans cesse, et en même temps

rence et de nos études professionnelles; et s'il est vrai que ce devoir nous est dénié quelquefois par l'administration supérieure, si nos efforts ne rencontrent pas toujours un accueil bienveillant, ce n'est pas une raison pour que nous ne remplissions pas ce devoir même envers et contre l'administration », cité par M. Leroy in *Pour gouverner*, p. 185.

1. Duguit, *Le Droit social*, p. 111; Brèthe de la Gressaye, *op. cit.*, p. 152 et suivantes.

que leur nombre, leur technique. On a été tout naturellement conduit à abandonner pour une part la vieille conception autoritaire et centralisatrice de l'Etat, pour adopter une formule plus souple, plus moderne, celle de la décentralisation.

1. Accroissement du nombre et de la technicité des services publics.

Pour bien comprendre comment l'idée de représentation des intérêts a pu, peu à peu, prendre droit de cité dans l'organisation des services publics, il faut se pencher, un instant sur l'évolution politique, économique et sociale des dernières années.

Comment, au cours d'un siècle qui a connu la succession de sept régimes différents et subi la secousse violente de trois révolutions, les assises de la puissance publique traditionnelle ne se seraient-elles pas ébranlées ? Surtout si l'on remarque, qu'aux révolutions politiques, s'ajoutait, moins bruyante, moins aveuglante peut-être mais plus sûre, plus profonde encore, la révolution industrielle et sociale. On a pu dire que la civilisation était fonction des progrès des communications : en quel siècle la transformation des moyens de communication fut-elle profonde si ce n'est en celui où la traction à vapeur, puis la traction au moteur ont succédé à la traction animale, où sont apparus les chemins de fer, puis bientôt les automobiles précédant de peu les aéroplanes. Partout l'industrie s'est développée : des forces nouvelles sont nées, à l'antique houille noire, s'ajoutent aujourd'hui la houille blanche et bientôt la houille verte. On découvre peu à peu les innombrables utilisations de l'électricité. On apprend à connaître le pétrole. Le monde entier est préoccupé de physique et de chimie.

Parallèlement à cette révolution économique, commandé par elle, s'est produit un bouleversement social : la naissance de la grande industrie, la concentration des usines ont eu un corollaire : la venue au monde d'un prolétariat parfois famélique. Si le monde s'est enrichi, des individus sont restés dans la misère. La chimie, la physique n'ont pas eu des conséquences seulement économiques, mais sociales. A elles de réparer le mal qu'elles ont pu faire. L'ère de la grande industrie est contemporaine des découvertes de Pasteur et des préoccupations sociales.

L'amélioration de l'hygiène, le développement de l'assistance, l'extension et l'obligation de la prévoyance sont autant de questions qui s'imposent à l'attention du monde civilisé.

Comment, en présence de ces profonds changements, l'Etat ne se serait-il pas transformé ? Son rôle s'est modifié, son activité étendue. Il est éloigné le temps où les admirateurs du contrat social proclamaient, à l'approbation unanime, que sa mission était une mission de justice et de police, destinée à permettre à chacun d'exercer son activité dans le cadre le plus propice ; qui ne sourirait aujourd'hui si l'on affirmait que le seul rôle de l'Etat consiste à assurer l'ordre, la défense des frontières, les relations diplomatiques ? A quoi la puissance publique ne doit-elle pas en ces temps-ci étendre ses soins ? : Elle encourage le commerce, développe l'industrie, protège l'agriculture ; elle pourvoit aux besoins des déshérités, se préoccupe d'obtenir un équilibre entre les diverses classes de la société ; elle devient entrepreneur de transports ; elle assure l'hygiène, l'assistance, la prévoyance ; par besoin fiscal, mais plus encore en raison de nécessités économiques impérieuses, elle possède de vastes exploitations commerciales.

A l'Etat gendarme, dit-on, a succédé l'Etat providence. Mais est-ce à proprement parler d'Etat providence qu'il s'agit ? Qui dit providence entend une puissance souveraine qui prodigue ses faveurs avec facilité : l'Etat, le pauvre Etat a-t-il encore la sérénité nécessaire pour faire face aux supplications qui l'assaillent ? car ce n'est pas spontanément qu'il est intervenu dans cette vie privée des particuliers, que, jalousement, les hommes de la Révolution voulaient soustraire à toute emprise des pouvoirs publics. Il n'est que de voir les demandes d'intervention que toutes les catégories sociales de la nation adressent au gouvernement pour se rendre compte que les critiques que l'on adresse souvent aux interventions de la puissance publique ne se font entendre que lorsque l'intervention n'est plus nécessaire.

Longtemps en effet l'administration est restée presque insensible au changement qui se produisait autour d'elle. Par une singulière anomalie, la démocratie fran-

çaise est demeurée attachée aux traditions bureaucratiques, que précisément elle s'était vu léguer par un passé monarchique ; et les fonctionnaires mettaient un soin jaloux à laisser l'administration centralisée, hiérarchisée, routinière et paperassière. Toutefois, en devenant entrepreneur de transports, fabricant d'allumettes, importateur de pétroles ou transformateur de matières chimiques, l'Etat n'allait-il pas avoir les mêmes préoccupations que les patrons de l'industrie privée, c'est-à-dire les soucis du recrutement d'un personnel diligent et compétent et ceux d'une bonne gestion avec tout ce qu'elle comporte d'obligations commerciales, financières, techniques en un mot ?

Mais ces attributions nouvelles, au nom de quel principe, pour répondre à quels besoins l'Etat les avait-il fait siennes ? Ce n'était certes pas pour accroître ses revenus, pour concurrencer l'initiative privée, mais bien pour assurer le bien commun. Aux soucis ordinaires du patron, l'Etat ajoutait les préoccupations inhérentes à sa mission d'intérêt général. La technicité ne devait pas faire oublier l'intérêt public. Et puisque ces services nouveaux étaient dévolus à l'Etat sur les sollicitations expresses ou par la volonté tacite de quelques catégories de citoyens, pourquoi ne pas associer ces derniers à leur gestion ? C'est ainsi que l'idée de représentation des intérêts a pris toute sa consistance en France à la suite de l'industrialisation des services publics.

Encore fallait-il que le « milieu » juridique fût favorable à cette transformation. Or le moment où ce mouvement s'opérait se trouvait être aussi le moment où la décentralisation se trouvait en honneur.

2. *La décentralisation.*

« Sans les institutions locales, » a dit Tocqueville, « une nation peut se donner un gouvernement libre, mais elle n'a pas l'esprit de liberté ; des passions passagères, des intérêts d'un moment, le hasard des circonstances peuvent lui donner des formes extérieures de l'indépendance, mais le despotisme, refoulé à l'intérieur du corps social, reparaît tôt ou tard à la surface. »

La décentralisation est presque un phénomène psychologique, elle est indispensable dans un pays libre; elle est nécessaire dans les pays modernes où elle constitue comme une soupape pour les Etats aux attributions hypertrophiées.

Grâce à la décentralisation les administrés sont étroitement associés à la gestion des services publics et les services publics sont placés plus près des administrés. Jusqu'à ces dernières années, dans tous les pays du monde, on a assisté à une décentralisation administrative¹.

En France la question a toujours revêtu un aspect assez particulier; comme nous l'avons déjà vu la vie politique et la vie administrative s'y sont déroulées sur un plan différent. La France du xix^e siècle a été nourrie de l'idéologie du xviii^e siècle. Les disciples de Rousseau voulaient, au nom de l'égalité, isoler l'individu en face de l'Etat et réunir tous les pouvoirs entre les mains du gouvernement. Les corps territoriaux et les fonctionnaires élus sous la Révolution durèrent peu : et d'ailleurs l'élection était un mode de recrutement de la fonction publique plus qu'un procédé du libéralisme politique ou administratif; bien vite, d'ailleurs toute la puissance appartient aux délégués des Assemblées². Et l'Empire utilisa les services, les fonctionnaires et les traditions de la royauté³; la centralisation y fut plus forte que jamais; la France fut réellement une et indivisible. Peu à peu cependant le mouvement démocratique s'accroît, et dès 1837, 1838 les conseils généraux, les conseils

1. A l'heure actuelle, au contraire, il semble qu'une tendance se dessine vers une centralisation atténuée par la collaboration des administrés.

2. Léon Cahen, in « L'évolution constitutionnelle de la France » (extrait de *La costituzione degli state nell'Eta moderna*), p. 388, : « La Constituante croyant à la vertu de la décentralisation, remit aux mains des citoyens le soin de gérer leurs affaires locales, chacun des rouages administratifs fut conçu comme un Etat miniature, avec un jeu complet d'organes législatifs et exécutifs. Chose curieuse, l'Assemblée eut à l'égard des corps délibérants, la méfiance jalouse qu'avait eue l'Ancien Régime; elle limita étroitement, non seulement la sphère, mais la durée de leur activité, le nombre et le temps de leurs sessions; et quand il s'agit de collectivités importantes, élisant beaucoup de représentants, elle s'attache, par crainte de la concurrence, à dessaisir les Assemblées générales au profit des conseils plus réduits. Partout la prépondérance de l'exécutif est évidente. Il faut tenir compte de tous ces éléments, si l'on veut apprécier à sa valeur cet essai de décentralisation et comprendre les raisons de son échec ». Et p. 395 : « A l'épreuve, le système (de la décentralisation) n'a pas résisté; il s'est révélé trop faible pour satisfaire aux besoins de la défense nationale ou pour faire obstacle à l'arbitraire. Le Français moyen ne se croira désormais en sécurité que s'il a l'impression d'être protégé par un gouvernement fort ».

3. Gaxotte, *Le siècle de Louis XV*.

municipaux, furent recrutés à l'élection. Mais si la décentralisation territoriale s'est avérée utile, parce que l'administration remise aux citoyens en cessant d'être anonyme, impersonnelle et abstraite et en devenant provinciale, urbaine ou rurale a habitué ceux-ci à la gestion de la chose publique et à la compréhension des intérêts généraux¹, il n'en reste pas moins qu'elle a été difficile à vraiment bien instaurer en France où les communes constituent des circonscriptions bien petites, où les départements sont des créations artificielles de la Révolution, où les régions présenteraient, elles aussi, un caractère artificiel. Il est de grands services techniques dont l'action doit s'étendre au pays tout entier, et pour lesquels on concevrait difficilement une décentralisation territoriale. Dès lors, comme on est conduit, par la force des choses à « décongestionner » l'administration, on en arrive à la décentralisation par services. Souvent celle-ci apparaît comme une planche de salut. « Il y aurait un grand intérêt, a écrit Duguit à soustraire certains (services publics) à l'action directe du gouvernement. D'une part le gouvernement étant tout-puissant sur les services, il aura tendance à exercer un pouvoir arbitraire dans la nomination des agents, dans la discipline et dans la direction du service. D'autre part l'augmentation du nombre des services techniques aura pour conséquence, s'ils restent centralisés, d'augmenter considérablement la puissance des gouvernements et cela d'une manière qui peut être dangereuse. Enfin l'expérience démontre que le gouvernement est incapable de bien diriger les grands services techniques, que son exploitation est coûteuse et peu productive. »

Certes, les services qui tendent à assurer la sécurité à l'intérieur, et la protection à l'extérieur, les services de souveraineté, les services traditionnels de l'Etat en un mot, dont la gestion n'exige pas des connaissances techniques mais une compétence politique très grande ne sauraient faire l'objet de décentralisation, et doivent au contraire être conservés, tout entiers, aux mains des gouvernements, seuls capables d'assurer une direction une et énergique. Au contraire « la centralisation des services proprement

1. Maspétiol et Laroque, *La tutelle administrative*, p. 8.

techniques constitue en soi une contradiction évidente »¹. Des hommes politiques dépourvus de toute compétence technique spéciale peuvent-ils assurer une direction satisfaisante dans ces services ? La décentralisation permet au contraire tout à la fois d'assurer une adaptation plus complète des services aux besoins des intéressés par une gestion plus conforme aux nécessités de chaque service et à permettre une collaboration plus étroite du personnel et des administrés à leur gestion.

II. Le développement de la représentation des intérêts.

A. *La représentation des intérêts avant la guerre.*

Des organismes comportant, pour une plus ou moins grande part, la représentation des intérêts tendent donc par une poussée presque irrésistible à être institués dans les services publics, et surtout dans les derniers nés d'entre eux, dans ceux qui répondent à des besoins nouveaux.

Dès avant la guerre, il existait dans les cadres traditionnels de l'Etat un certain nombre d'organismes composés de représentants de grandes catégories économiques ou professionnelles.

A la veille du ^{xx}e siècle, on pouvait déjà dresser une liste de ces organismes² : il y avait au moins un conseil supérieur auprès de chaque ministère, auquel s'ajoutaient des comités et des commissions spéciales. Sans parler des conseils purement techniques, et d'un caractère tout particulier, qui existaient auprès des départements de la guerre (Conseil supérieur de la guerre) et de la marine (Conseil de l'amirauté) on trouvait au ministère du commerce, le Conseil supérieur du commerce et de l'industrie divisé en deux sections, l'une pour le commerce (24 membres), l'autre pour l'industrie (24 membres), à partir du décret du 13 octobre 1882 ; à côté des membres de droit comme les présidents des chambres de commerce de Bordeaux, Calais, Le Havre, Marseille, Nancy, Nantes, Nice, Paris, Reims, siégeaient des notabilités nommées par décret, choisies dans le monde de la finance et des affaires, et aussi parmi les membres du Parlement. Au ministère du commerce

1. Duguit, *Droit constitutionnel*, t. IV, p. 82 et 83.

2. Leroy, *Pour gouverner* ; François, *La représentation des intérêts dans les corps élus*.

fonctionnaient aussi le Conseil supérieur des statistiques, la Commission supérieure des retraites pour la vieillesse, la Commission supérieure des caisses d'assurance en cas de décès ou d'accident et le Comité consultatif des arts et manufactures; le Conseil supérieur du travail, qui datait de 1891, auquel avait été joint l'Office du travail, organisé par les décrets de 19 et 21 août 1891, et qui était recruté parmi les membres du Parlement, les industriels, les ouvriers, les membres des chambres syndicales, les associations patronales et ouvrières, les groupes corporatifs, les conseils de prud'hommes. Il faut encore citer auprès du même ministère, la commission consultative des postes et télégraphes et le Conseil supérieur de statistique.

Dès cette époque le Conseil de l'agriculture, le Conseil général des ponts et chaussées, et celui des mines, le Comité consultatif des chemins de fer siégeaient au ministère des travaux publics.

Au ministère de l'instruction publique étaient adjoints trois comités consultatifs pour chaque ordre d'enseignement, le Conseil supérieur de l'instruction publique, le Conseil supérieur des beaux arts.

On faisait remarquer dès cette époque la multiplicité de ces organismes. Mais il importe de noter surtout que tous les membres en étaient nommés par l'autorité exécutive : Le Conseil supérieur de l'instruction publique présentait de ce point de vue une très importante exception.

A la veille de la guerre la situation avait très peu changé. Les organes par l'intermédiaire desquels les intérêts économiques et professionnels pouvaient se faire entendre dans l'Etat, étaient encore peu nombreux. Le Conseil supérieur du travail était un simple instrument de documentation; le Conseil supérieur du commerce et de l'industrie demeurait sans grande vie; le Conseil de la marine marchande était tout nouveau, le Comité consultatif des arts et manufactures les conseils régionaux, du travail étaient inactifs; l'Office national du commerce extérieur, le Conseil supérieur de l'instruction publique, celui des travaux publics, celui des chemins de fer semblaient plus animés; mais l'Office du tourisme servait de doublure au Touring-Club¹.

1. Leroy, *Pour gouverner*, p. 164.

Les plus ardents défenseurs de la représentation des intérêts et de la réforme syndicaliste de l'Etat, laissaient échapper à l'encontre de ces organes un jugement sévère; simplement consultatifs, ils n'avaient pas modifié sensiblement les formes traditionnelles, l'allure compassée de l'action administrative; certes leur œuvre n'était pas à dédaigner dans son ensemble, « mais on ne peut cependant se dissimuler que la vie professionnelle n'arrive jusqu'à eux que stérilisée; de rapports en rapports, d'enquêtes en enquêtes, par les soins de ces conseillers nommés trop discrétionnairement par les ministres. D'où une œuvre, en somme très bureaucratique, d'un indéniable caractère gouvernemental, trop officielle, en partie contaminée par les luttes de partis et d'influences politiques. L'insupportable style administratif y sévit aussi bien que dans les bureaux : pensées froides, formules prudentes, critique sans nerf, fade optimisme. Au fond, la vie économique et intellectuelle, loin d'y jaillir et de s'y répandre librement dans sa spontanéité turbulente et son originalité populaire, y est captée par des canaux savants, qui l'éparpillent çà et là pour faire reflourir des routines qui, sans cet appui se fussent peut-être desséchées d'elles-mêmes. A ces Conseils, l'Etat communique ses tares, beaucoup plus qu'il n'en reçoit de l'impulsion¹. »

Ainsi en 1914, le succès de ces organismes nouveaux est médiocre. Sans la guerre, la représentation des intérêts ne connaîtrait peut-être pas à l'heure actuelle, en France comme à l'étranger, une grande extension, et peut-être ne lui attribuerait-on pas tant de mérites, ni tant de vertus curatives.

B. La représentation des intérêts pendant la guerre.

La guerre, surtout la guerre moderne, entraîne un bouleversement considérable dans la vie de la Nation. L'individu, est mobilisé, ses biens et ses services sont réquisitionnés, son activité peut être soumise à la législation de l'état de siège. « Dans la détresse de l'Etat, l'individu passe au second

1. M. Leroy, *ibid*,

plan, le rôle de l'Etat tend à s'étendre à toutes les formes de l'activité nationale¹ ». « La guerre, a écrit Tocqueville, ne peut manquer d'accroître immensément les attributions du gouvernement civil; elle centralise presque forcément dans les mains de celui-ci la direction de tous les hommes et l'usage de toutes les choses² ».

La dernière guerre fut une « formidable entreprise collectiviste³ » : non seulement les services publics furent renforcés qui avaient exclusivement la défense nationale pour objet, mais d'autres services⁴ raquirent qui répondaient aux nouvelles préoccupations économiques et sociales des pouvoirs publics⁵.

Des organismes ont été créés parce que l'Etat est devenu fabricant de vêtements, constructeur de matériel de guerre, fabricant de produits alimentaires. Des institutions sont nées parce que l'Etat prit la charge d'acheter non seulement tout ce qui était nécessaire à ces fabrications, mais encore tout ce qui avait trait au ravitaillement de la population. Enfin dans les cas où l'initiative privée était encore livrée à elle-même, l'Etat a contrôlé l'activité des individus. Cet accroissement des services publics a eu pour corollaire la collaboration, forcée peut-être, mais réelle de presque tous les citoyens à la vie publique. Tous ceux qui n'étaient pas au « front », furent mis à la disposition de l'Etat⁶.

Ces nouveaux services, créés presque sans interruption de

1. Renouvin, *Les formes du gouvernement de guerre*; A. Perquel, *La réglementation du commerce extérieur en France depuis le début de la guerre; les consortiums* : « Devant le danger menaçant, pour un instant, l'individuel s'efface devant l'intérêt général : la guerre engendre la mentalité collective ».

2. Tocqueville, *La démocratie et l'Amérique*, t. III, p. 452.

3. Le mot est de M. Wladimir d'Ormesson.

4. Pour tous renseignements au sujet des organismes de guerre, on peut consulter notamment, le *Recueil des textes relatifs au ravitaillement pendant la guerre*.

5. Même des projets de monopoles furent élaborés : M. Hugon, *De l'étatisme industriel en France et dans les offices nationaux en particulier*, cite la proposition Nadi (1917), tendant à instituer un monopole d'Etat d'assurances, le projet Ribot (1915) sur le monopole des alcools.

6. La mobilisation industrielle n'était prévue par aucun texte; elle ne s'est d'ailleurs développée qu'au cours de la seconde partie de la guerre; en 1914, l'activité nationale s'est en quelque sorte vidée; les commerces et les industries furent abandonnés par les patrons, les employés, les ouvriers appelés au front. Mais, bientôt après, quelques-uns revinrent travailler à l'arrière. Il en fut de même pour les fonctionnaires. Renouvin, *op. cit.*, p. 54 : « Le personnel des administrations centrales qui avait été réduit au moment de la mobilisation, s'est donc reconstitué; il a été augmenté en faisant appel à des auxiliaires temporaires, à des mobilisés. »

1914 à 1918, à la suite de l'extension des attributions de l'Etat, se sont juxtaposés, combinés, superposés, sans place déterminée, sous la pression des nécessités pratiques. L'étude de leur activité, de leurs formes, de leurs attributions, ne pourrait se faire que si l'on examinait l'ensemble de la vie administrative et économique du pays, et dépasserait le cadre de cet ouvrage. Mais si quelques-uns d'entre eux ont revêtu l'aspect des services publics traditionnels², le gouvernement, à côté des administrations centrales, a créé des comités, des commissions, des offices, formés le plus souvent de fonctionnaires auxquels sont venus s'adjoindre des représentants de l'activité économique, commerçants, industriels, agriculteurs en proportion variable. Dans le désarroi général, le gouvernement a songé à associer à ses études et à ses décisions la compétence et l'initiative d'hommes qui par leurs situations et leurs connaissances étaient à même d'apporter des suggestions pratiques et des idées hardies³.

La floraison des offices, des comités, des commissions fut d'une extraordinaire richesse⁴; mais leur organisateur offrait, dans ce temps de désordre, des caractères incertains.

Pour les offices, ils revêtaient l'aspect que nous leur connaissons aujourd'hui⁵.

Les uns eurent une existence éphémère comme l'office central des céréales, celui des fourrages, celui des produits chimiques et pharmaceutiques, l'office national de coordination des secours dans les régions envahies, l'office central des vivres, l'office central de placement des chômeurs et

1. Ces services naissaient selon les besoins du moment et s'éteignaient lorsque l'objet pour lequel ils avaient été créés disparaissait, ou quand le Gouvernement les oubliait. Souvent, ils dépassèrent le but que leur avaient fixé les textes.

2. Les créations se sont effectuées le plus rapidement possible, sans grand respect des formes traditionnelles; des administrations centrales, comme celles du Commerce, de l'Agriculture, du Travail, des Affaires étrangères, ont été réorganisées par les décrets des 14, 18, 19 février, 11, 14 juin 1918.

3. Renouvin, *op. cit.*, pp. 57 et suiv.

4. Au lendemain de l'Armistice, on pouvait compter qu'il existait 291 offices, comités ou commissions importants, chargés de questions relatives à l'état de guerre, auprès des divers départements ministériels. Auprès du seul ministère de la Guerre, il en existait 280.

5. M. Leroy, *Pour gouverner*, p. 168 : « L'Etat a trouvé là une nouvelle forme d'administration intermédiaire entre la commission et le bureau, plus dépendante que la commission, plus indépendante que le bureau ».

des réfugiés, l'office de la main-d'œuvre agricole. D'autres qui se rattachent à la liquidation de la guerre ont duré plus longtemps : l'office des mutilés et réformés, l'office des biens et intérêts privés, l'office de vérification et de compensation des créances, l'office des pupilles de la Nation, l'office de reconstitution industrielle des départements victimes de l'invasion, l'office de reconstitution agricole, l'office de liquidation des stocks, les offices nationaux des combattants, des convalescents, de la main-d'œuvre agricole.

Pour les comités et les commissions, ce furent tantôt des organes consultatifs, formés de membres bénévoles, qui avaient pour objet d'étudier des questions déterminées, ou un groupe de questions analogues et qui préparaient des solutions. M. Renouvin en donne comme exemple la commission consultative des loyers constituée auprès de la Chancellerie par le décret du 18 mars 1918 pour étudier les résultats de la loi du 9 mars 1915; tantôt ce furent de véritables agents d'exécution qui mettaient au point des détails d'application générale et rendaient des services à peu près identiques à ceux d'un bureau de l'administration centrale; c'est ainsi qu'a existé le comité interministériel du coton, dont la tâche consistait à déterminer les besoins de l'industrie, à fixer les quantités de matières premières qu'il était nécessaire d'importer, à établir les prix de vente¹.

En 1914, 1915, furent créés surtout des organismes destinés à assurer le ravitaillement : le comité consultatif du blé¹, la commission de répartition des combustibles², la commission supérieure, chargée d'organiser l'importation et la vente des viandes frigorifiées³, par exemple.

Puis on se préoccupa d'augmenter le rendement de l'agriculture nationale. De là la naissance d'un comité consultatif des questions agricoles⁴ et en même temps de comités d'action agricole par communes⁵.

Lorsqu'on adopta le régime de la taxation et de la légis-

1. Renouvin, *op. cit.*

1. loi du 16 octobre 1915; décret du 27 octobre 1915.

2. 4 décembre 1914.

3. Décret du 25 juin 1915.

4. Décret du 19 novembre 1915.

5. Arrêté du 19 février 1916.

lation des prix (loi du 20-22 avril 1916) on vit apparaître pour plusieurs denrées comme le sucre, des commissions de taxation et de répartition¹. A ces commissions vinrent s'ajouter une commission d'augmentation du rendement du sucre à l'hectare et qui étudia les mesures propres à accroître le rendement des betteraves à sucre².

Des commissions furent créées pour contrôler le commerce du café, des matières grasses, etc.

En 1917, l'attention fut plus particulièrement attirée par le problème des transports. Depuis le 29 février 1916, fonctionnait un comité des transports maritimes qui étudiait la question du fret, dressant les programmes d'importation, que réalisait un comité exécutif des achats et transports par mer. Le 7 octobre 1917 apparut le comité de contrôle de la flotte marchande. Le 13 décembre 1917, un comité exécutif des importations se substitue à l'ancien comité des transports maritimes. Le 10 avril 1918 fut institué le comité exécutif des transports maritimes qui joua dans la politique commerciale du pays un rôle prépondérant.

A mesure que la guerre avançait, la question du ravitaillement en combustibles devenait plus pressante. Le 13 juillet 1917 fut créé le comité général du pétrole qui précéda ainsi l'institution du commissariat général des essences et pétroles et de l'office central de la répartition de l'essence.

D'autres matières premières, d'autres denrées, firent l'objet de consortiums.

En effet, à côté de ces organismes où jouait la représentation des intérêts ont été formés des consortiums « c'est-à-dire des organismes complexes qui avaient pour mission de grouper l'ensemble des industriels utilisant une matière première déterminée, et de soumettre ces industriels à l'action et au contrôle de l'Etat pour tout ce qui concerne l'achat des dites matières³ ». Le consortium avait la forme d'une société par actions ou d'une coopérative, composée des membres d'une industrie particulière qui passaient avec l'Etat un contrat en vue d'obtenir à certaines conditions des produits dont l'industrie avait besoin. Ce groupe-

1. 6 juillet, 8 août, 5 décembre 1916.

2. Perquel, *op. cit.*, p. 57.

3. Germain Martin, *Histoire économique de la France*, p. 494.

ment recevait la matière première, la redistribuait aux adhérents suivant un tarif fixé par l'autorité. Le prix était calculé de façon à permettre un bénéfice dont l'emploi devait être contrôlé par l'autorité. L'Etat et l'industrie collaboraient ainsi de la façon la plus étroite. Il a existé 70 ou 72 organismes de ce genre¹.

C'est ainsi que le consortium des huiles fut créé à la fin de l'année 1917, le consortium des cotons en décembre de la même année, et que sont nés le consortium du jute et celui du papier; ce dernier recevait son papier par l'intermédiaire de l'office national de la presse, seul consortium qui n'ait pas été constitué régulièrement en société anonyme, qui n'eut pas de capital social ni de personnalité juridique.

Des organismes de représentation des intérêts apparurent également dans le cadre local et dans le cadre international.

Ainsi dans le cadre local, on peut citer le décret du 31 juillet 1917 relatif au régime des céréales et au contrôle de la meunerie, qui à côté de l'office central des céréales et du comité central de la meunerie et de la boulangerie, créa dans chaque département un office des céréales qui assurait l'approvisionnement, surveillait la culture, proposait des prix au préfet, connaissait de tous les différends ayant trait à la consommation du pain. Il exista bien d'autres organismes locaux : un arrêté du 18 août 1917 créa des comités cantonaux pour la surveillance des prix des diverses denrées, qui étudiaient les conditions du marché et pouvaient éventuellement être constitués en commission d'approvisionnement et chargés de la gestion des magasins de vente municipaux par le conseil municipal. En outre, très souvent pour asseoir leur autorité et s'assurer des avis éclairés, les préfets organisaient auprès d'eux des commissions officieuses pour la main-d'œuvre agricole, les différentes matières premières, les secours aux blessés, le placement.

Dans le domaine international les exemples ne manquent pas davantage. On peut citer le comité exécutif du blé, la commission internationale du ravitaillement, celle du contrôle des avoines, le comité du fourrage, la commission

1. Perquel, *op. cit.*

internationale d'achat du bois, la commission du tonnage, l'organisation des transports maritimes.

S'il est impossible de déterminer exactement les principes suivant lesquels ont été constitués ces divers organismes, on peut toutefois signaler un trait frappant que l'on retrouve dans la composition de la plupart d'entre eux. Les membres des offices, des comités, des commissions, qu'il s'agisse d'organismes nationaux ou locaux, ne furent jamais recrutés par le moyen de l'élection : ils étaient nommés. Bien mieux, le plus souvent ils étaient désignés non pas *ès qualité* mais *intuitu personae*. L'époque était trop troublée pour qu'il en fût autrement. Le décret du 27 octobre 1915 prévoyait que le comité consultatif du blé qui comprenait 14 membres serait composé outre des représentants des ministres des finances, de l'agriculture, de la guerre, de l'intérieur, de membres désignés par arrêtés ministériels. De la même façon l'arrêté du 10 novembre 1917 qui créa un office central des vins, prévoyait que les membres de l'office, choisis parmi les membres des assemblées départementales et communales, des chambres de commerce, des groupements de producteurs et de commerçants, des associations ouvrières et des sociétés coopératives, étaient nommés par arrêtés. La même façon de procéder se retrouve en ce qui concerne, par exemple, le comité des matières grasses, créé par le décret du 13 juillet 1917 où, à côté de 13 représentants des administrations compétentes, siégeaient 6 représentants des diverses fabrications intéressées, ou le comité général des pétroles créé à la même date, ou encore le comité des produits chimiques institué par le décret du 27 août 1927.

Les organismes locaux offrent, à l'examen, le même caractère. Les comités cantonaux pour la surveillance des prix comprenaient, à côté du maire ou de son représentant, président, 4 commerçants dont 1 coopérateur, 4 consommateurs dont 2 représentants des organisations ouvrières choisis par l'autorité publique¹.

Il en était de même pour les offices de céréales (aussi bien d'ailleurs pour l'office central que pour les offices départementaux) : ces derniers étaient composés de négo-

1. Arrêté du 18 août 1917 (*J. O.*, 20 août).

ciants ou courtiers en grains, de meuniers, choisis par le ministre de l'agriculture sur une liste dressée par les soins de deux membres du conseil général, désignés par la commission départementale, d'un officier du service de l'Intendance, d'un médecin hygiéniste, d'un boulanger, d'un coopérateur, désignés par le préfet¹.

Pour les commissions internationales il n'est pas besoin de le dire, le procédé de nomination directe par le gouvernement était toujours employé.

C'est ce procédé du choix direct qui, en définitive différencie le plus profondément les organismes de représentation des intérêts du temps de guerre et les institutions similaires du temps de paix.

En temps de paix les membres des organismes de représentation des intérêts, qu'ils soient désignés par le ministre ou qu'ils soient choisis par des mandants, restent des personnes privées; ils ne paraissent être à aucun degré des agents de la puissance publique; aucun lien de droit d'aucune sorte, semble-t-il, ne les attache à l'Etat. Dès lors ils interprètent uniquement des intérêts privés, ils en poursuivent la satisfaction, et, par suite, en même temps, celle de l'intérêt général dans la mesure où celui-ci dépend de ceux-là.

Au contraire, pendant la guerre, le sentiment de la défense nationale, l'idée de la solidarité collective, font disparaître des conseils ou des commissions constituées par le gouvernement la notion d'intérêt privé. Les revendications individuelles sont moins âpres. Le seul but, c'est la guerre. D'ailleurs très souvent, en même temps que l'esprit, l'habit change. Bien des industriels, des commerçants, des ouvriers que l'Etat emploie et dont il requiert les services sont mobilisés. En portant l'uniforme, ils adoptent une discipline et dépendent plus étroitement de la puissance publique. En même temps ils font passer dans l'administration des méthodes et des connaissances acquises dans l'exercice de leur profession. Les membres des offices, des commissions de guerre apparaissent davantage comme des « compétences » que comme des représentants des intérêts privés. Et c'est, il faut bien le reconnaî-

1. décret du 31 juillet 1917, relatif au régime des céréales et au contrôle de la meunerie.

tre, l'incontestable efficacité des services rendus par ces « compétences » qui a donné le goût, si répandu à l'heure actuelle, de l'administration tripartite.

Cependant, on a fait à cette administration de guerre de nombreuses et passionnées critiques; elles sont surtout d'ordre doctrinaire, car de cette immense expérience étatique on ne peut tirer de conséquences objectives quant aux résultats. L'interprétation des faits est bien difficile: devant les nécessités de la défense nationale, le bouleversement économique et les perturbations morales qui en ont résulté.

Il faut reconnaître que dans l'organisation des services, des institutions publiques il y a eu de nombreux chevauchements, et des doubles emplois fréquents: il n'est qu'à citer, si l'on veut un exemple, la reconstitution des régions envahies, pour laquelle l'on trouvait en 1917 un comité exécutif chargé de réaliser l'entente au sujet de la reconstruction, à côté duquel fonctionnait un comité supérieur destiné à réunir les secours publics et privés, et un office de documentation. On a vu plus haut quels étaient, créés en même temps, les innombrables organismes chargés d'assurer le ravitaillement en sucre. Rien d'étonnant dès lors, comme le dit M. Renouvin, à entendre dénoncer certaines décisions « chaotiques » ou « contradictoires ». Toutefois aucune critique n'a été faite à l'égard des défauts propres à la forme collégiale de cette administration de guerre.

Somme toute, l'œuvre a été efficace — ces organismes ont pu provoquer, réclamer, appliquer les décisions gouvernementales, au besoin en accroître le rendement. Leur création spontanée, leur vitalité écartent toute critique doctrinale.

Lors de la Paix, lorsque la vie du pays a repris son cours normal, ces institutions n'ont pas toutes disparu. Alors que certains organismes de guerre renoncent à jouer un rôle que les circonstances exceptionnelles leur avaient

1. Renouvin, *op. cit.*, p. 66. De même le sénateur Milliès-Lacroix, parlant de ces organismes critiquait « les tâtonnements, les changements successifs d'orientation, les superpositions d'organes » (cité par P. Dubois, *in Revue de Droit public*, p. 22).

dévolu, d'autres sont quelquefois devenus des services ordinaires du temps de paix¹.

En même temps que l'idée de nationalisation des richesses naturelles prenait racine², que l'on se préoccupait de développer le régionalisme économique³, la représentation des intérêts était saluée comme une formule nouvelle et bienfaisante, d'administration.

Parmi les nombreux legs que nous a laissés la guerre de 1914-1918, les uns glorieux, les autres douloureux, il ne faut donc pas oublier la représentation des intérêts dans l'organisation des services publics. De plus en plus, au cours de la période contemporaine, elle va pénétrer dans la vie administrative.

1. Delemer, *Le bilan de l'étatisme*, p. 53.

2. Les lois des 9 septembre, 21 septembre et 16 octobre 1919 sur les mines, les chemins de fer et les richesses hydrauliques sont des exemples de cette tendance.

3. Voir l'arrêté Clémentel, du 16 octobre 1919 sur les régions économiques.

CHAPITRE III

TABLEAU DE LA REPRESENTATION DES INTERETS EN FRANCE

C'est lentement, sous la pression des circonstances que la représentation des intérêts a été introduite dans les services publics. Elle n'a rien modifié de l'organisation traditionnelle des pouvoirs publics. Elle n'a touché ni le Parlement ni le Gouvernement. Elle est demeurée en dehors des branches de l'organisation où l'Etat exerce des fonctions d'autorité : la défense nationale, la politique extérieure, la justice et la police. Elle est appliquée essentiellement dans les domaines où l'intervention de l'Etat, de date récente,, rencontre des difficultés techniques, et intéresse directement un nombre déterminé de citoyens. Elle apparaît lorsqu'il s'agit, par exemple, de politique sociale, d'action économique ou financière, d'exploitations industrielles d'activité intellectuelle.

Les institutions nées de la représentation des intérêts donnent, au premier contact, une impression de fourmille-ment confus : elles revêtent des formes variées, exercent des attributions différentes, sont recrutées selon des procédés multiples : elles ne répondent en effet à aucun plan, d'ensemble. Avant de déterminer, par voie de synthèse, leur composition et leur fonctionnement, il importe de préciser la procédure de leur création, et de les classer à la fois d'après leur nature et leur objet.

I. La création des institutions représentatives des intérêts.

Une constatation d'ordre purement juridique permet d'expliquer et de comprendre les raisons de la diversité des caractères des organismes que nous étudions : elle a trait à l'autorité compétente pour instituer ces organismes.

Si quelques uns d'entre eux ont été créés par des lois, la plupart d'entre eux l'ont été par de simples décrets, et quelquefois même par des arrêtés ministériels ou préfectoraux.

Il est pourtant, en droit public français, un principe absolu : une loi seule peut créer des services publics¹. Ce principe est d'ailleurs précisément rappelé, pour les offices décentralisés, par la loi du 13 juillet 1925. A vrai dire, la règle de la compétence exclusive du Parlement dans la création des services publics comporte des atténuations et le pouvoir exécutif peut parfois intervenir dans ce domaine : deux conditions sont mises toutefois à son intervention : ne contrevenir à aucune loi et ne pas évoquer une matière sur laquelle le législateur s'est déjà prononcé ; en outre lors même qu'il s'agit d'une matière nouvelle dont le Parlement n'a jamais eu à connaître, l'autorité réglementaire n'est pas entièrement libre : « l'Exécutif et ses agents ne peuvent jamais ni porter atteinte aux droits et facultés reconnus aux citoyens, ni créer un service ou une fonction qui risquerait d'empiéter sur les services et fonctions déjà existants et organisés conformément aux lois² ».

Il a semblé le plus souvent que les organismes de représentation des intérêts remplissaient ces conditions : leur création par décret n'est donc pas considérée comme illégale. Le Conseil d'Etat a pu juger³ que les décrets des 17 septembre 1900 et 27 janvier 1901 instituant les conseils du travail, avaient été pris dans les limites des attributions du pouvoir exécutif. Pour statuer ainsi, il s'est fondé sur ce que ces conseils ne constituaient que des organismes consultatifs et de simple information, sans fonction autonome ni pouvoir de décision.

Bien que le caractère purement consultatif d'un organisme justifie la création par décret, il semble singulier qu'une institution de l'importance du Conseil national économique ait pu être légalement créée par un simple acte réglementaire. Pour le Conseil national économique, cependant, on peut, à juste titre, estimer qu'il valait mieux ne pas recourir dès l'abord à la sanction législative. Avant

1-2. Alibert, *Le contrôle juridictionnel de l'Administration*, p. 196.

3. Voir l'arrêt du Conseil d'Etat du 19 février 1904 : Chambre syndicale des fabricants et constructeurs de matériel pour chemins de fer et tramways, Lab. chr., p. 133.

de solliciter les délibérations et le vote du Parlement, il était opportun de tenter une expérience. Plutôt que de figer dans une loi les conditions de fonctionnement d'un organisme entièrement nouveau, il pouvait paraître utile de faire l'épreuve d'une réalisation provisoire, et de rechercher les enseignements de la vie et du temps. Ce n'est qu'un an après la création du Conseil qu'un article de la loi de finances lui a donné une sommaire consécration législative¹. Son statut légal est encore, à l'heure actuelle, à l'état de projet.

Si parfois, de cette façon, la création par voie de décret se révèle heureuse, il n'en reste pas moins que la reconnaissance de la compétence de l'autorité réglementaire est la cause de fâcheux inconvénients, et notamment de l'impression de désordre et même de chaos que produit l'étude des institutions représentatives des intérêts.

Il serait désirable qu'une conception générale ait présidé à l'introduction de la représentation des intérêts dans les services publics.

II. *Classement des institutions.*

Toute classification est nécessairement artificielle. Mais nulle part elle ne risque autant d'être erronée qu'en matière de représentation des intérêts : les modifications nombreuses du statut des institutions, les différences existant entre la mission qui leur est impartie, et le rôle qu'elles jouent effectivement, la coexistence d'organismes représentatifs pourvus d'une compétence très semblable, rendent difficile leur groupement en catégories cohérentes¹.

Il semble toutefois qu'en tenant compte de leurs attributions, on puisse les diviser en quatre groupes : les organismes purement consultatifs qui siègent auprès du pouvoir central, ou dans des circonscriptions territoriales ; les organismes décentralisés, c'est-à-dire plus particulièrement les offices ; les commissions qui sont en quelque sorte intégrées dans le fonctionnement même des services publics ; enfin les institutions d'arbitrage.

1. Les étrangers sont frappés du grand nombre de conseils et de commissions existant dans notre organisation administrative ; Voir par exemple, Sharp, *The french civil service : bureaucracy in transition* (the Macmillan Co, N.-Y., 1931).

A. *L'administration consultative proprement dite.*

Les organismes purement consultatifs siégeant auprès du pouvoir central, ou dans des circonscriptions territoriales sont nés du désir d'associer des techniciens à l'œuvre administrative, et d'entendre la voix des intérêts particuliers, pour la plus grande satisfaction de l'intérêt général. Parfois leur consultation permet d'atténuer la responsabilité des pouvoirs publics au regard de ces mêmes intérêts particuliers dans des hypothèses où il s'agit de mesures délicates et peu susceptibles d'entraîner l'unanimité.

1. *L'administration consultative centrale*¹. — Les institutions, qui siègent auprès du pouvoir central, sont de plusieurs ordres : les unes ont une plus large compétence. Les autres voient leur objet limité à des questions nettement déterminées. D'autres, enfin, remplissent une mission temporaire.

a. *Les Conseils nationaux ou supérieurs.*

a) *Le Conseil national économique.* — Il faut faire une place à part au Conseil national économique, à cause de l'étendue de sa mission, qui n'englobe pas seulement les services d'un ministère, mais toute la politique économique du pays ; de l'étendue de son recrutement, car il est composé des représentants de toutes les valeurs économiques de la nation, enfin de l'autorité de ses membres. C'est un « organe que le gouvernement, dans le souci d'unir dans une étroite solidarité toutes les forces productives et sociales de la France, a voulu créer auprès de la Présidence du Conseil et qui est destiné à étudier les grandes questions intéressant la vie économique du pays et à en proposer les solutions aux pouvoirs publics² ».

b) *Les autres Conseils supérieurs.* — A l'heure actuelle, en effet, auprès de tous les ministres pourvus d'attributions techniques, existent un ou plusieurs conseils supérieurs :

1. Gilbert Dauphin, *L'Administration consultative centrale*, Rivière, 1933.

2. Une abondante littérature a paru sur le Conseil national économique : Voir par exemple, Tedeschi, *Le conseil national économique* ; Lautaud et Poudenx, *op. cit.* ; Niveau de la Villehardy, *Le conseil national économique et la représentation professionnelle*.

3. Voir le décret du 16 janvier 1925 qui a créé l'institution, les arrêts du 9 avril et du 15 juin 1925, l'art. 134 de la loi de finances du 29 avril 1926. Le statut légal du Conseil est en préparation.

on peut citer *auprès du ministère du travail* : le Conseil supérieur du travail, le Conseil national de la main d'œuvre, le Conseil supérieur des assurances sociales, le Conseil supérieur de la coopération, le Conseil supérieur des sociétés de secours mutuel.

Auprès du ministère de la santé publique : le Conseil supérieur de l'hygiène publique, le Conseil supérieur de l'assistance publique, le Conseil supérieur des habitations à bon marché, le Conseil supérieur de la natalité et de l'enfance, la commission permanente des stations hydro-minérales et climatiques.

Auprès du ministère des travaux publics : le Conseil supérieur des travaux publics, celui du tourisme, celui des chemins de fer.

Auprès du ministère du commerce : le Conseil supérieur du commerce et de l'industrie.

Auprès du ministère de la marine marchande : le Conseil supérieur de la marine marchande, celui des pêches.

Auprès du ministère des postes, télégraphes et téléphones : le Conseil supérieur des postes, télégraphes, téléphones auquel il faut ajouter le Conseil supérieur de la radiodiffusion créé par le décret du 13 février 1935.

Auprès du ministère de l'agriculture : le Conseil supérieur de l'agriculture, celui des eaux et du génie rural, celui de la petite propriété rurale, celui de la Sériciculture.

Auprès du ministère de l'éducation nationale : le Conseil supérieur de l'instruction publique, celui de l'enseignement technique, celui des beaux-arts, celui des bâtiments civils, celui des musées nationaux, celui de la recherche scientifique; les commissions supérieures d'aménagement des villes, des sites et monuments naturels, des monuments historiques.

Auprès du ministère de l'air siège enfin un Conseil supérieur des transports aériens.

Comme l'indique leur titre, ces Conseils correspondent à l'activité d'un ministère ou tout au moins d'un grand service¹.

1. Leurs attributions sont conçues tantôt en termes très larges, tantôt d'une façon plus précise : Par exemple : le Conseil national de la main-d'œuvre « a pour objet de fournir des avis au gouvernement sur les questions liées au recrutement et au placement de la main-d'œuvre nationale et étrangère

b. Les grandes commissions permanentes.

Les conseils supérieurs ou nationaux constituent le sommet de la hiérarchie. A côté d'eux, portant un qualificatif moins pompeux, on trouve des commissions, dont le rôle est très semblable, par exemple le comité consultatif des mines, celui des forces hydrauliques qui siègent au ministère des travaux publics et étudient toutes les questions susceptibles d'intéresser la législation des mines ou celle des forces hydrauliques, le comité consultatif des accords commerciaux qui est chargé de donner au ministère du commerce son avis sur les questions concernant la préparation ou la négociation des accords commerciaux¹.

c. Les commissions temporaires.

A côté de ces organismes qui ont un caractère permanent fonctionnent des institutions tripartites dont l'existence est limitée à l'accomplissement d'une tâche déterminée. Pour en donner un exemple, c'est ainsi qu'a été créée par le décret du 22 octobre 1932, dans chaque administration de l'Etat, une commission d'économies², chargée de pro-

(Décret du 3 février 1920). Le Conseil supérieur des assurances sociales est chargé « de l'examen de toutes les questions se rattachant au fonctionnement de la loi » (art. 68, 80 de la loi du 30 avril 1920). La mission du Conseil supérieur de l'Assistance publique consiste, de la même façon, dans l'examen de toutes les questions intéressant l'organisation, le fonctionnement et le développement de l'assistance (Décret du 8 février 1919); le Conseil supérieur des travaux publics est chargé d'examiner au point de vue économique et financier les affaires ressortissant à l'administration des travaux publics, qui présentent une importance particulière (Décret du 22 octobre 1924). Le Conseil supérieur des pêches maritimes a pour mission d'examiner à la demande de son président toutes les questions relatives à l'industrie des pêches maritimes (Décret du 23 février 1925).

1. Pour la mission du Comité consultatif des accords commerciaux, voir le décret du 17 juillet 1928.

2. Des commissions de cette espèce avaient déjà été créées; l'art. 102 de la loi du 30 juin 1923 avait décidé la création par décret dans toutes les administrations de l'Etat, y compris les administrations autonomes, d'une commission chargée de procéder à une révision générale des cadres, de proposer les simplifications susceptibles d'être apportées dans le fonctionnement des rouages administratifs ainsi que les réformes à appliquer aux méthodes de travail. Cette commission devait en outre indiquer les moyens propres à augmenter le rendement individuel des agents, et fixer les économies de toute nature à effectuer, ainsi que les réductions possibles du personnel. Ces commissions étaient recrutées, suivant la formule tripartite, une commission supérieure était chargée, comme la commission qui fonctionne aujourd'hui, de centraliser et de coordonner les travaux des commissions et de présenter au gouvernement un rapport d'ensemble qui serait publié dans le délai de 3 mois au *Journal Officiel*.

poser les simplifications possibles dans l'administration et les réformes applicables aux méthodes de travail, de procéder à une révision générale des cadres et de proposer les réductions possibles du personnel.

Au-dessus de ces commissions du 1^{er} degré, chargé de centraliser et de coordonner leurs travaux, en même temps que de rechercher et de préparer toutes mesures de réduction de dépenses ainsi que de provoquer les modifications et les suppressions de services qu'il ne reconnaîtrait pas indispensables, a été créé un comité supérieur des Economies¹ auprès du ministre du budget. Les commissions, constituées par ministères devaient avant le 1^{er} avril 1933 soumettre à la commission supérieure tous les projets de réorganisation administrative, toutes propositions de réformes et d'économies. La commission supérieure devait adresser ses propositions au ministre avant le 1^{er} juillet 1933; ces délais n'ont d'ailleurs pas été respectés et la commission fonctionne encore aujourd'hui².

2. *L'administration consultative locale.*

Auprès des autorités locales, sur le modèle des institutions fonctionnant auprès du pouvoir central, ont été créés des conseils ou des commissions représentatifs des intérêts. Il est même loisible de se demander si l'utilité de ces organismes locaux n'est pas plus immédiate que celle des organismes centraux : l'administration et les intérêts y sont plus proches les uns de l'autre; la collaboration y peut donc être plus étroite et plus fructueuse.

Tantôt ces commissions sont des organes proprement locaux; elles sont créées par les autorités locales de leur

1. Le décret lui donne le nom de Comité, la loi du 28 février 1933 le qualificatif de Commission.

Le Comité supérieur avait, à l'origine, un caractère purement administratif. L'art. 74 de la loi du 28 février 1933, lui a donné un caractère représentatif en lui adjoignant 4 représentants des personnels de l'Etat. Au contraire les commissions des ministères ont toujours été tripartites : elles comprennent en effet des représentants des organisations du public plus spécialement intéressé au bon fonctionnement du service, des membres représentant l'Administration désignés parmi les hauts fonctionnaires, et les représentants du personnel.

2. Voir l'art. 11 de la loi du 23 décembre 1933 tendant au rétablissement de l'équilibre budgétaire : « la mission conférée à la Commission supérieure des économies en vue de la révision du régime des indemnités par l'art. 77 de la loi du 28 février 1933 est prorogée en tant que de besoin pour la complète exécution de cette mission. »

propre initiative ou en vertu d'un texte général : pour n'en donner qu'un exemple, on peut citer la commission départementale du Travail, dont l'institution est obligatoire pour le conseil général, et qui donne des avis concernant la législation et l'organisation du travail¹.

D'autres fois, ces commissions sont des émanations d'une institution siégeant auprès du pouvoir central : les commissions départementales, chargées d'examiner toutes les questions intéressant la protection de l'enfance et le développement de la natalité, et de condenser les efforts de l'action publique et d'œuvres privées, fonctionnent, si l'on peut dire, au-dessous du Conseil supérieur de la natalité et de la protection de l'enfance².

De même aussi bien qu'existe un Conseil supérieur de l'assistance publique, fonctionnent des conseils départementaux de l'assistance publique et privée, chargés, comme les commissions de la protection de l'enfance, de coordonner les efforts de l'activité publique et des œuvres privées³. On peut encore citer les commissions départementales des monuments naturels et des sites⁴, les différents conseils ou comités locaux qui existent en matière d'instruction publique et d'enseignement technique ou les comités départementaux d'organisation et de contrôle de la production et du commerce des céréales, subordonnés en quelque sorte au comité national d'organisation et de contrôle du marché des céréales qui siège auprès du ministre de l'agriculture⁵ et chargés d'émettre à titre consultatif tous avis utiles sur les mesures à mettre en œuvre par le gouvernement pour régulariser la production des céréales et assurer le marché de ces produits dans les départements producteurs⁵.

D'innombrables commissions, de multiples conseils fonctionnent donc en France à tous les échelons de la

1. Voir la loi du 16 janvier 1932 : ces commissions sont composées de membres de droit et de membres délégués du Conseil général, conseillers prud'hommes, conseillers municipaux, représentants d'organisations patronales ou ouvrières).

2. Décret du 12 mai 1921.

3. Le décret du 28 février 1919 fixant la composition, les attributions et le fonctionnement du Conseil supérieur de l'Assistance publique les prévoit. C'est la loi du 14 janvier 1933, sur la surveillance des établissements de bienfaisance privée qui précise les règles les concernant.

4. Voir la loi du 2 mai 1930.

5. Voir la loi du 10 juillet 1933.

hiérarchie administrative, dont la composition est conçue selon le principe de la représentation d'intérêts. Encore la mission de ces institutions est-elle essentiellement consultative. Mais la représentation des intérêts a pénétré jusque dans la gestion des services publics.

B. *Les organismes décentralisés; les offices.*

La décentralisation par services, et leur technicité croissante qui a pour cause l'extension des attributions de l'Etat, constitue un des climats les plus favorables au développement de la représentation des intérêts. En dotant ces services et la personnalité morale et de l'autonomie financière, on leur permet de s'administrer eux-mêmes: dans l'organe de gestion peuvent siéger des techniciens et des représentants des divers intérêts en cause : Etat, collectivités administratives, et particuliers.

Tous les organismes décentralisés n'ont pas, d'ailleurs, une activité également importante, et leurs attributions vont de la simple mission d'études ou de renseignements, jusqu'à la tâche plus délicate de la gestion d'un service administratif, d'une caisse financière ou d'un établissement industriel.

1° *Les organismes d'études.*

Au plus grand nombre d'offices incombe une mission d'études : encore cette mission est-elle plus ou moins étendue.

a) *Organismes d'études proprement dits.* — Ils sont chargés de diriger certaines activités techniques ou professionnelles : on peut en donner quelques exemples :

L'office national des recherches scientifiques et industrielles et des inventions¹ dont l'objet consiste exclusivement en des recherches scientifiques; l'office des pêches maritimes² dont l'activité tout en étant technique présente

1. Créé par la loi du 29 décembre 1922, son but est « de provoquer, coordonner, encourager les recherches scientifiques de tout ordre et spécialement celles appliquées aux progrès de l'industrie nationale ainsi que d'assurer les études demandées par les services publics et d'aider les inventeurs. »

2. L'office des pêches maritimes a été institué par l'art. 10 de la loi (portant ouverture, en tête du budget ordinaire des services civils de 1919, de crédits provisoires applicables aux mois de janvier, février, mars 1919) et

un caractère moins spécifiquement scientifique; l'organisme d'étude du Transsaharien¹ dont le seul but est de confectionner des plans et de grouper des renseignements en vue de l'exécution d'une grande œuvre coloniale; enfin l'office national des combustibles liquides² qui à son rôle d'études joint une mission plus générale de direction professionnelle³.

b) Organismes de renseignements et de propagande. — Il existe en outre des offices qui sont aussi des organismes d'études, puisqu'ils n'ont pas de services administratifs à gérer mais qui ont plus particulièrement pour mission de donner des renseignements aux particuliers, de coordonner les efforts accomplis, de faire œuvre de propagande.

Tel est le rôle de l'Office national de la navigation⁴

organisé par le décret du 12 mars 1919 : il est, aux termes du décret « un établissement public destiné à favoriser par les progrès de la science le développement des opérations industrielles se rattachant directement ou indirectement à l'exploitation des richesses de la mer. » Ces attributions générales ont permis à l'office, nous le verrons, de rendre de grands services.

1. Il a été créé par la loi du 7 juillet 1928 et organisé par le décret du 1^{er} août 1928.

2. L'office des combustibles liquides est un établissement public créé par la loi du 10 janvier 1925, relative au régime des pétroles. Il est pourvu d'une mission très générale celle de renseigner d'organiser et de subventionner un enseignement technique, de coordonner et d'encourager les recherches, de donner son avis sur toutes les questions intéressant le ravitaillement du pays en combustibles liquides de toute nature, et notamment sur les conditions d'amodiation et la mise en valeur des ressources obtenues par l'Etat à la suite des accords diplomatiques déjà existants ou d'intervenir sur tous les projets de loi, de décrets, ou d'arrêtés concernant la réglementation de la recherche, du transport, de la manutention, de la mise en dépôt ou de la distribution des hydrocarbures.

3. On peut encore citer l'Office national de la propriété industrielle dont le Conseil était composé suivant une formule légèrement différente (art. 2 de la loi du 24 août 1919, décret du 25 septembre 1920).

Le décret-loi du 4 avril 1934 l'a supprimé ainsi que l'office de la législation étrangère qui n'était pas conçu suivant le principe de la représentation des intérêts (loi de finances du 26 décembre 1908, art. 46, loi de finances du 27 février 1912, art. 36, règlement d'administration publique du 22 avril 1912) et l'institut des recherches agronomiques organisé par le décret du 26 décembre 1921 qui avait pour objet « de développer les recherches scientifiques appliquées à l'agriculture en vue de relever et d'intensifier la production agricole ».

1. L'Office national de la navigation créé par la loi de finances du 27 février 1912, organisé par un décret du 23 septembre 1912, a été réorganisé par le décret du 22 décembre 1920 : il « a pour objet de centraliser et de porter à la connaissance du public les renseignements de toute nature concernant la navigation intérieure ainsi que de rechercher tous les moyens propres à développer la navigation, de provoquer et au besoin de prendre toutes mesures tendant à améliorer l'exploitation des voies navigables ». D'après les textes, il semble que cet office eût dû se cantonner dans ses attributions d'organisme de renseignements et de propagande; pourtant il a été aussi chargé de gérer la batellerie fluviale de l'Etat (cf. plus bas, p. 184).

celui de l'Office national du tourisme¹. Tel était celui de l'Office national du commerce extérieur².

b) *Offices d'entr'aide sociale*. — Les organismes que nous rangeons dans la catégorie des offices d'entr'aide sociale ne sont pas, à vrai dire, des organismes d'études; ils ont parfois aussi certains services à gérer, certains intérêts à défendre. Toutefois, à raison du rôle effectif qu'ils ont joué ou de l'idée de solidarité sociale qui a présidé à leur création, on ne saurait les classer parmi les offices directement investis d'une mission d'autorité.

Par ailleurs il semble avoir un caractère essentiellement temporaire. Par exemple l'Office d'hygiène sociale³ a été supprimé; les Offices nationaux des combattants⁴, des

1. L'Office national du tourisme qui figure dans l'ensemble des institutions de tourisme, avec les stations hydrominérales et climatiques et le Conseil supérieur du tourisme (loi du 24 septembre 1919), a une mission de propagande et de renseignement pour tout ce qui concerne le tourisme en France : en vertu du décret du 24 août 1920, il est « chargé de centraliser et de mettre à la disposition du public les renseignements de toute nature concernant le tourisme sous toutes ses formes, ainsi que de rechercher tous moyens propres à développer le tourisme, de provoquer et au besoin de prendre toutes mesures tendant à améliorer les conditions de transport, de circulation et de séjour des touristes.

2. L'Office national du commerce extérieur a été supprimé par la loi du 28 février 1934, qui a rattaché ses services au ministère du commerce. Il était un établissement public, institué par la loi du 25 août 1919, organise par le décret du 26 décembre de la même année : sa mission consistait à fournir aux industriels et négociants français, soit par des rapports particuliers, soit par une publicité générale ou tous autres moyens, des renseignements commerciaux de toute nature pouvant concourir au développement du commerce extérieur, à l'extension des débouchés dans les pays étrangers, les colonies, les protectorats. Il constituait véritablement un organe centralisateur : notamment, il pouvait pour remplir le rôle qui lui est assigné, correspondre directement avec tous les organismes du commerce extérieur : comme les attachés commerciaux, et les offices commerciaux français à l'étranger.

3. L'Office d'Hygiène sociale a été supprimé par le décret-loi du 4 avril 1934 (Voir les décrets des 13 avril et 24 septembre 1934). Créé à Paris par un décret du 4 décembre 1924, avait un but de renseignements, d'études, de propagande; il avait aussi pour mission de coordonner les efforts, particulièrement ceux accomplis dans l'organisation des dispensaires et des sanatoriums. Mais il ne semble pas que cette partie de ses attributions ait fait l'objet de ses soins diligents.

4. En vertu de la loi de finances du 19 décembre 1926 et du décret du 2 juin 1930 l'office national du combattant et les comités départementaux qui lui étaient subordonnés veillaient d'une façon générale sur les intérêts moraux et matériels des combattants, centralisaient toutes les informations de nature à les intéresser, étudiaient les mesures et les dispositions législatives et réglementaires prises en leur faveur, et leur fournissaient aide et appui, en favorisant leur placement, en leur facilitant toutes opérations de prévoyance crédit, assurance, mutualité, concession agricole et coloniale, construction et acquisition de maisons à bon marché de jardins ouvriers.

pupilles de la Nation et des mutilés et réformés¹ de la guerre ont été fondus en une seule institution d'abord par la loi du 11 mai 1933 pour les Offices des mutilés et des combattants, par le décret du 15 avril 1934 pour le nouvel organisme ainsi constitué et l'Office national des pupilles de la Nation².

2° Organismes gérant un service public.

Il est des organismes personnalisés auquel on a purement et simplement confié la gestion d'un service public.

C'est le cas par exemple pour un service social comme celui des habitations à bon marché, à la gestion duquel il a paru nécessaire de faire collaborer les intéressés; dans cette intention on a créé les offices publics d'habitations à bon marché³.

De même, pour associer à une administration souvent

1. La loi du 27 juillet 1917 et le décret du 15 novembre de la même année avaient confié la surveillance et l'administration de tout ce qui touche aux pupilles de la Nation à l'Office national des pupilles de la Nation; les attributions de cet office s'étendaient à toutes les mesures d'ordre général ayant trait aux pupilles de la Nation, à la répartition des subvention entre différents organismes locaux; l'office donnait un avis sur les règles générales applicables à la gestion financière des biens des pupilles, les conditions dans lesquelles étaient accordées les subventions des offices départementaux, les conditions auxquelles devaient satisfaire les associations des groupements ou les particuliers qui voulaient garder des pupilles. En outre, il dirigeait et coordonnait les efforts des offices départementaux, car il existait aussi des offices départementaux recrutés suivant le même principe de la représentation des intérêts mais qui n'étaient pas dotés de la personnalité morale et qui étaient chargés de surveiller et de placer les pupilles, en un mot, d'organiser le service départemental et les services locaux subordonnés.

De même qu'il entourait d'une sollicitude toute particulière les enfants dont les pères avaient été tués ou blessés lors des hostilités ou sur le théâtre des opérations extérieures, le législateur s'est préoccupé d'assurer le sort des mutilés, des réformés de guerre et même des anciens combattants. Pour les réformés et les mutilés de guerre l'organisation administrative était sensiblement la même que pour les pupilles de la Nation. Au sommet de la hiérarchie un office national auprès duquel siège un conseil supérieur, dans chaque département un comité assumant la liaison entre les œuvres publiques et les œuvres privées, s'occupant des mutilés et réformés de guerre et notamment de leur réadaptation au travail et leur assure le patronage et l'appui permanent qui leur sont dus par la reconnaissance de la nation.

2. Voir le décret du 5 janvier 1935 sur le fonctionnement du nouvel organisme.

3. Institués par l'art. 8 de la loi du 5 décembre 1922, les Offices Publics d'habitation à bon marché, créés par un décret en Conseil d'Etat sur la proposition des Ministres de l'Intérieur et de la Santé publique, à la demande du Conseil Municipal, qui ont pour but l'aménagement, la construction, la gestion d'immeubles salubres régis par la loi, l'assainissement des mai existantes, la création de cités-jardins et de jardins ouvriers sont administrés par un conseil de 18 membres qui représentent certains « intérêts », ou certaines « compétences ».

délicate, des personnalités à la fois « compétentes » et « intéressées », ont été créées, dans chaque station hydrominérale ou climatique, des chambres d'industries thermales ou climatiques¹.

C'est aussi à la gestion de services publics que collaborent le Conseil des musées nationaux² ou les Conseils de gestion des postes de radiodiffusion d'Etat³.

Mais un exemple plus typique encore de l'exécution d'un service par un organisme décentralisé où sont représentés les intérêts est constitué par la législation du 12 juin 1920 concernant l'autonomie des ports maritimes de commerce ; l'administration du port appartient à un conseil composé des fonctionnaires, des usagers, des ouvriers. Il statue définitivement sur tout ce qui concerne les travaux, l'outillage et l'exploitation du port, sauf s'il s'agit de modifications essentielles de l'accès du port ou si le concours des finances de l'Etat est requis ; il établit le budget. Cette législation est d'ailleurs loin de s'appliquer à tous les ports maritimes français. Seuls Le Havre et Bordeaux, et, en vertu d'une loi spéciale du 26 avril 1924 qui a adapté à sa situation particulière le texte général, Strasbourg, sont des ports autonomes. Aussi par un souci de décentralisation, la formule de la représentation des intérêts est appliquée

1. Ces chambres constituent des établissements publics, en vertu des 'art. 7 de la loi du 24 septembre 1919. Elles doivent donner leur avis sur les projets de travaux d'assainissement ou d'embellissement à entreprendre dans la commune, sur l'établissement, le produit, l'emploi de la taxe de séjour et sur toutes les questions intéressant le développement des stations. Au besoin, elles assument ces travaux.

2. Le Conseil des Musées nationaux représente l'établissement public constitué, par la loi du 16 avril 1855 par la réunion des Musées nationaux : c'est un conseil de « compétences » Voir le décret-loi du 16 décembre 1926).

3. L'art. 14 du décret du 26 décembre 1926 avait doté de la personnalité civile le groupement chargé de la composition et de la réalisation du poste national de radiodiffusion : l'organisation et la composition de ce groupement avait été fixé par le décret du 20 novembre 1933. D'après le décret du 12 octobre 1934 chaque poste de radiodiffusion d'Etat est soumis au contrôle d'un conseil de gestion comprenant 5 représentants des services publics désignés par le ministre des postes, télégraphes et téléphones, 5 représentants désignés par le ministre et choisis parmi les membres des associations d'intérêt général ou d'extension nationale, de groupements corporatifs, les auteurs, compositeurs, professeurs, conférenciers, musiciens, artistes, et exécutants, les constructeurs et commerçants en matériel radio électrique, les membres de la presse, 5 représentants désignés par les auditeurs possesseurs d'appareils régulièrement déclarés, qui se seront groupés en une association déclarée conformément à la loi du 1^{er} juillet 1901 et agréée par le ministre. Cette dernière catégorie a été portée à 10 membres par l'article 3 du décret du 13 février 1935 qui fixe le statut des postes de radiodiffusion d'Etat, et les règles auxquelles doit obéir le Conseil qui prend le nom de Conseil de gérance.

à des ports non autonomes : les ports non autonomes assez importants sont, d'après le décret du 7 avril 1924, administrés par un directeur assisté d'une commission consultative dont les membres sont recrutés sensiblement dans les mêmes catégories que ceux du conseil du port autonome et qui est nécessairement consulté sur toutes les affaires relatives à l'exploitation et à l'amélioration des ports et outillage pour lesquels la décision appartient au ministre des travaux publics, au préfet ou au directeur du port par délégation.

3° *Organismes d'administration financière.*

Les organismes que nous venons d'examiner avaient tous trait à un service d'intérêt général. Il est une autre catégorie qui s'occupe aussi de services d'intérêt général, mais plus particulièrement d'opérations financières. On a voulu donner de l'indépendance à certaines caisses pour qu'elles puissent accomplir des actes de gestion financière intéressant la collectivité tout entière ou une catégorie déterminée de citoyens, sous le contrôle de l'Etat, mais avec une souplesse que ne comporte pas, par suite de l'application des règles traditionnelles, le budget de l'Etat ; ces caisses constituent donc de véritables offices destinés à suivre des opérations d'avances remboursables, ou de gestion de deniers qu'il y a intérêt à exclure du Budget.

Parmi ces caisses on peut citer la Caisse nationale du Crédit agricole¹. Elle a pour objet la gestion de la dotation du crédit agricole, la gestion des dépôts de fonds reçus par les caisses régionales de crédit agricole mutuel, et qui lui sont confiés par elles, l'émission de bons par l'intermédiaire des caisses régionales de crédit agricole mutuel, la gestion des crédits votés en application de la loi du 6 mai 1918 relative à la mise en culture des terres abandonnées.

1. Instituée par les art. 35 et suivants de la loi du 5 août 1920, organisée par le décret du 9 février 1921, la Caisse a d'ailleurs porté le nom d'Office jusqu'en 1926. Elle est administrée par un conseil d'administration sous le contrôle d'une commission plénière de 30 membres composée de parlementaires, de délégués des caisses régionales de crédit agricole, mutuel et de hautes personnalités prises dans l'administration. Les caisses locales et régionales peuvent être constituées par tout ou partie des membres d'une ou plusieurs associations ou par ces associations : syndicats professionnels agricoles, sociétés d'assurances mutuelles agricoles, sociétés coopératives agricoles, associations syndicales et sociétés diverses d'intérêt agricole. Voir l'art. 1, de la loi du 5 août 1920.

On peut citer encore la Caisse générale de garantie¹, prévue par l'article 7-1 de la loi du 30 avril 1930 sur les Assurances sociales. Cette caisse est un établissement public qui a pour objet de gérer le fonds de majoration et de solidarité², c'est-à-dire d'assurer le service financier de certaines formes d'assurances sociales, et le fonds de garantie et de compensation, c'est-à-dire de couvrir éventuellement les insuffisances annuelles des recettes des caisses d'assurances et de parer éventuellement à leur insolvabilité³.

Peut-on affirmer enfin que la représentation des intérêts ne s'est pas introduite dans l'administration de la Caisse de gestion des bons de la défense nationale, d'exploitation industrielle des tabacs et d'amortissement de la dette publique, plus connue sous le nom de Caisse autonome d'amortissement ? Aux termes de la loi du 7 août 1926 cette caisse est en effet administrée par un conseil de 21 membres comprenant outre le président (qui est sénateur), un comité financier et un comité technique. Or, le comité financier, plus spécialement chargé de la gestion et de

1. La Caisse est organisée par l'art. 152 du décret codificateur des Assurances sociales. La gestion de la caisse est confiée à un directeur général, assisté d'un conseil d'administration de 20 membres qui compte, à côté de 4 représentants des ministres du Travail et des Finances, des délégués élus des conseils d'administration des unions départementales et interdépartementales pour la réassurance et des caisses primaires et 2 représentants désignés par le Conseil supérieur des Assurances sociales. Ainsi, la majorité appartient-elle bien à des représentants des intérêts, puisque le Conseil supérieur est, nous l'avons vu, recruté suivant le principe de la représentation des intérêts et que les caisses primaires et les unions départementales ou interdépartementales sont constituées par des sociétés mutuelles, c'est-à-dire en dernière analyse par les assurés eux-mêmes.

2. Le fonds de majoration et de solidarité a pour objet d'assurer le minimum légal des pensions d'invalidité et de vieillesse, de rembourser les charges de famille aux caisses primaires, de supporter les dépenses de liquidation des retraites vieillesse, d'acquitter une somme égale au montant de la cotisation patronale afférente aux salariés n'ayant pas de charges de famille et touchant des salaires de base entre 18.000 et 26.000 francs, de faire face aux versements faits par les caisses au nom des assurés malades à partir du dixième jour pour leur garder le bénéfice de l'assurance vieillesse; de majorer les versements des retraites pour continuer à bénéficier des prestations médicales et pharmaceutiques, de majorer les versements des assurés facultatifs et agricoles, d'assurer temporairement le service des pensions d'invalidité.

3. Pour assurer la gestion d'une charge aussi importante, la caisse est pourvue de ressources : elle reçoit une contribution annuelle d'Etat (540 millions) elle perçoit des versements sur les cotisations, sur les excédents des caisses; elle prélève une part des économies réalisées, grâce à la législation des assurances sociales, par les collectivités locales sur les dépenses d'assistance. Les fonds sont en outre alimentés par une part du produit de la redevance supplémentaire de la Banque de France et des jeux, sans parler des dons et legs.

l'amortissement des bons de la défense nationale, est composé de « compétences » et dans une certaine mesure d'intéressés puisque à côté du député, vice-président, du gouverneur de la Banque de France, du directeur général de la Caisse des dépôts et consignations, du directeur du mouvement général des fonds, y siège le Syndic des Agents de Change, le Président de l'Association générale des Notaires de France, un comptable du Trésor désigné par le ministre des Finances, et le président de l'Assemblée nationale des porteurs de valeurs mobilières¹.

Mais la Caisse d'amortissement n'est pas seulement un organisme de gestion financière : en effet elle assure l'exploitation des tabacs ; elle rentre dès lors pour partie dans la catégorie des organismes d'exploitation industrielle que nous allons examiner.

4^o *Les organismes d'exploitation industrielle.*

En confiant l'exploitation industrielle des tabacs à la Caisse autonome, on a espéré que les résultats financiers du monopole seraient meilleurs si l'administration se faisait selon des règles plus souples. Cette espérance s'est trouvée justifiée, et la collaboration des représentants des intérêts² à l'exploitation des tabacs a été heureuse.

L'application des règles administratives traditionnelles aux services industriels de l'Etat s'avère souvent regretta-

1. On pourrait presque en dire autant de la Caisse des dépôts et consignations, dont la commission de surveillance comprend outre les deux sénateurs élus, les deux députés élus, les deux membres du Conseil d'Etat et le Président de la Cour des comptes nommés, le Gouverneur de la Banque de France et le Directeur du mouvement général des fonds, un membre de la Chambre de commerce de Paris, c'est-à-dire un représentant des intérêts des commerçants et industriels.

2. A la Caisse autonome d'amortissement c'est le Comité technique qui s'occupe plus particulièrement de l'exploitation industrielle des tabacs, des programmes généraux de culture et d'achat ; il comprend trois représentants du ministre des Finances, le Directeur général de l'exploitation des Tabacs, un membre désigné par l'Académie d'agriculture, un commerçant et un industriel désignés par les assemblées des présidents de Chambre de commerce, trois membres représentant les planteurs, les débiteurs et les agents de culture.

Mais c'est surtout le comité consultatif des tabacs, fonctionnant auprès du comité technique, qui répond à la formule de la représentation des intérêts puisque ses 30 membres sont choisis parmi des parlementaires, des hauts fonctionnaires, ou élus par les diverses catégories de planteurs ou de personnels.

ble. Il faut, pour les gérer, s'inspirer pour une grande part des usages de l'industrie privée¹, les organes de direction des services industriels de l'Etat sont imités de ceux qui existent dans les sociétés anonymes : on y trouve un directeur qui est presque toujours un fonctionnaire, assisté d'un conseil d'administration recruté parmi les collectivités administratives et les catégories de particuliers intéressées au bon fonctionnement du service.

Qu'on prenne pour exemple l'organisation des chemins de fer de l'Etat, telle que l'a prévue la loi de finances du 13 juillet 1911 : à côté du ministre des travaux publics qui détient diverses attributions, et du directeur général du réseau, siège un conseil général du réseau dont la mission est très voisine de celle des conseils d'administration des réseaux concédés¹. Il comprend, à côté de 10 hauts fonctionnaires, 7 membres choisis parmi les usagers ou les représentants des intérêts généraux, membres des Chambres de commerce ou des associations agricoles des régions desservies par le réseau, et les agents du personnel.

Le réseau d'Alsace-Lorraine est organisé suivant le même principe : le Conseil supérieur du réseau, en vertu du décret du 30 novembre 1920, comprend 21 membres, dont 14 choisis parmi les membres des Chambres de commerce et des associations industrielles et agricoles des régions desservies par le réseau et parmi de hauts fonctionnaires, 3 membres sont pris parmi les fonctionnaires des services techniques, 4 parmi les agents du réseau.

Il en est de même pour l'office national industriel de l'azote qui, en vertu de la loi du 11 avril 1924, a pour objet exclusif la fabrication et la vente des engrais et produits azotés, et des composés se rattachant directement à cette fabrication, il est chargé d'exploiter la convention passée le 11 novembre 1919 entre l'Etat français et la Badische Anilin und Soda Fabrik en vue de la fabrication de l'ammoniaque synthétique et dispose pour son installation de la Poudrerie nationale de Toulouse. Il est administré par un conseil composé de fonctionnaires, de représentants de

1. Le projet de la Chambre des députés reconnaissait au Conseil le droit de prendre des décisions exécutoires sauf annulation par le ministre, mais le Sénat a jugé impossible de donner au conseil de réseau les pouvoirs qui, dans les conseils d'administration des réseaux concédés, viennent du suffrage universel.

l'industrie de l'azote et doté de pouvoirs très importants.

Enfin l'office des potasses d'Alsace est constitué sur un modèle très voisin.

G. La représentation des intérêts dans l'organisation interne des services publics.

La représentation des intérêts a pénétré assez avant dans la vie administrative pour s'intégrer dans l'organisation interne de certains services publics fonctionnant conformément aux règles traditionnelles du droit public français. Sans doute il ne s'agit pas de services de souveraineté, ni de services très importants. Il n'en reste pas moins curieux d'y voir s'établir une collaboration entre les fonctionnaires et de simples particuliers.

La représentation des intérêts a pu être utilisée pour le recrutement des fonctionnaires publics : elle est appliquée dans la composition de la commission de recrutement des attachés commerciaux¹ dont le rôle consiste à examiner les candidatures posées aux postes vacants.

Les intéressés participent aussi au fonctionnement d'un service public, qui constitue une des prérogatives essentielles de l'Etat : celui des impôts. L'assiette et le calcul des impôts modernes soulèvent des difficultés techniques et économiques : de certains d'entre eux sont plus particulièrement passibles des catégories déterminées de citoyens : pour pallier à ces difficultés, pour éviter des iniquités qui risqueraient de soulever des mécontentements

1. D'après le décret du 16 décembre 1926 cette commission comprend, sous la présidence d'un conseiller d'Etat, à côté de trois représentants du ministre du commerce, trois représentants du ministre des Affaires Etrangères, du directeur de l'Office national du commerce extérieur, un représentant du conseil d'administration de l'office désigné par le conseil parmi les commerçants et industriels en faisant partie, un commerçant ou industriel exportateur, le Président du conseil d'administration de la Banque Nationale du commerce extérieur, cinq commerçants ou industriels désignés par l'Assemblée des présidents des chambres de commerce, deux commerçants ou industriels choisis par les membres du comité consultatif supérieur du commerce et de l'industrie, un membre du comité consultatif des Arts et Manufactures. En définitive ce sont à la fois des « intéressés » et des hommes avertis des nécessités du commerce extérieur, comme peut l'être au premier chef le commerçant ou l'industriel exportateur, qui vérifient les titres des fonctionnaires qui seront chargés de veiller aux intérêts de commerce national à l'étranger.

On peut noter toutefois que le ministre n'est pas contraint de nommer un attaché commercial désigné par la commission.

gros de conséquences, on a créé des commissions chargées de collaborer avec les fonctionnaires des contributions directes.

Il est d'abord une série d'institutions qui ont pour objet de faciliter à l'administration les travaux d'assiette : pour l'impôt foncier des propriétés non bâties des commissions locales, sauf appel aux commissions départementales ou à la commission centrale¹, réunissent les différentes parcelles de terre en groupes et en classes et affectent à chacune d'elles un tarif provisoire².

D'autres commissions n'effectuent des évaluations que si l'administration et le contribuable sont en désaccord sur le calcul de l'impôt : il en est ainsi pour le forfait en matière de taxe sur le chiffre d'affaires et d'impôts sur

1. Voir la loi du 30 décembre 1928, qui a modifié sur ce point la loi du 23 mars 1914. La Commission locale est composée de la façon suivante : le maire président, le contrôleur des contributions directes et enfin six membres nommés par la chambre d'agriculture sur la proposition du conseil municipal, qui représentent bien ainsi les principaux intéressés au classement et en même temps les individus les plus compétents. La Commission départementale et la commission centrale comprennent des représentants de l'agriculture, à côté de fonctionnaires de conseillers généraux et de parlementaires.

2. Il a existé d'autres commissions conçues sur un modèle analogue et destinées, elles aussi, à opérer des classifications en vue du calcul d'un impôt : c'était par exemple la commission instituée par le décret du 16 septembre 1920, pris en application de l'art. 2 de la loi du 25 juin 1920, et chargée de déterminer les coefficients applicables à la valeur locative des terres exploitées pour l'évaluation de l'impôt sur les bénéfices agricoles : elle comprenait, sous la présidence d'un président de section au Conseil d'Etat, des membres de la Cour des Comptes, de l'Inspection générale des Finances, des directeurs ou directeurs généraux du Ministère des Finances, des membres du Conseil d'Administration des contributions directes, et en outre des représentants des chambres d'agriculture ou offices agricoles, et des groupes agricoles régulièrement constitués. C'était encore les commissions instituées par l'art. 64 de la loi du 25 juin 1920 qui déterminaient dans quelle classe devaient être rangés, au regard de la taxe sur le chiffre d'affaires, les établissements fournissant le logement ou la consommation sur place de boissons ou de denrées. Les commissions du premier degré ou commissions départementales étaient constituées par les trois directeurs des régies départementales, par les représentants des commerces intéressés désignés par la Chambre de commerce, et par un membre délégué des grandes associations de tourisme, ou des syndicats d'initiative. L'appel des décisions des commissions départementales était porté dans le délai d'un mois à une commission supérieure composée de délégués des ministres du Commerce et des Finances, des membres des Chambres syndicales de commerce intéressées, et des membres désignés par la décision des présidents de chambres de commerce.

Ces organismes ont disparu en même temps que les impôts au calcul desquels ils participaient (Voir par exemple, l'art. 5 du décret-loi du 24 juillet 1934 pour la taxe de luxe) ou parce que le mode de calcul a été modifié (Voir l'art. 52 du décret du 20 juillet 1934).

les bénéfices industriels et commerciaux¹. La décision de la commission est exécutive.

Au contraire, d'autres commissions ont seulement pour objet de déterminer, en cas de désaccord entre l'administration et le contribuable au sujet de la déclaration annuelle que doit remplir ce dernier, à quelle partie incombera la charge de la preuve devant la juridiction contentieuse saisie du litige. Il en existe pour l'impôt sur les bénéfices industriels et commerciaux lorsque l'imposition est assise d'après le bénéfice réel, et pour l'impôt sur les bénéfices des professions non commerciales. Des différences existent, on doit le noter, dans le fonctionnement et le recrutement des deux commissions².

1 Art. 14 du décret du 10 juillet 1934 et art. 23 du décret de codification du 27 décembre 1934 : la Commission siège au chef-lieu du département, elle est composée d'un Conseil de préfecture, désigné par le préfet, président, de trois chefs de services financiers, désignés par le ministre des Finances, de trois membres désignés par la Chambre de commerce, ou à défaut, par le ministre du Commerce. S'il s'agit d'un désaccord avec un syndicat ou une coopérative agricole, ou lieu des trois membres désignés par la Chambre de Commerce, siègent trois représentants des syndicats et coopératives agricoles du département désignés par les chambres d'agriculture. Si un artisan est en cause, ce sont trois membres désignés par la Chambre de métiers, ou à défaut par le ministre du Travail qui siègent.

2. Sous l'empire de la loi du 4 avril 1926 (art. 9, art. 12) la commission des bénéfices industriels et commerciaux était composée de cinq commerçants et industriels désignés par la chambre de commerce, la commission des bénéfices non commerciaux comprenait, sous la présidence d'un membre du tribunal civil, un avocat désigné par le bâtonnier du barreau du département, ou à défaut de barreau constitué, un avoué désigné par le président de la chambre des avoués du département, un notaire désigné par le président de la chambre des notaires, un médecin désigné par le syndicat des médecins du département ou à défaut par le préfet. Pour bien assurer la représentation des intéressés la loi stipulait qu'au cas où aucun contribuable n'appartiendrait aux catégories visées, il aurait le droit de réclamer la présence au sein de la commission, d'un représentant des syndicats ou des associations corporatives, dont il faisait partie et qui serait à la désignation de ces associations et à leur défaut du préfet. En outre, un inspecteur des contributions directes désigné par le directeur départemental faisait fonction de commissaire rapporteur. La Commission des bénéfices non commerciaux était départementale, celle des bénéfices industriels et commerciaux siégeait au chef-lieu d'arrondissement. La première était consultée à titre obligatoire, la seconde à titre facultatif. Le décret du 20 juillet 1934 a apporté quelques modifications à la composition et au fonctionnement de la commission des bénéfices non commerciaux. Aux termes de l'art. 87 du décret la commission siège au chef-lieu d'arrondissement. Elle est présidée par le Président du tribunal civil. Elle comprend un inspecteur des contributions directes, un inspecteur des contributions indirectes, un receveur de l'enregistrement, un percepteur des contributions directes, et deux contribuables désignés l'un par le directeur des contributions directes, parmi les répartiteurs du chef-lieu d'arrondissement, le second par les Chambres de discipline et les assemblées professionnelles de la profession intéressée.

On peut noter enfin que pour une taxe, à vrai dire peu importante, des commissions tripartites ont pu, pendant quelques années, dresser des états de recensement : il s'agissait de la taxe d'apprentissage d'après l'article 8 de la loi de finances du 27 décembre 1927, modifiant l'article 25 § 5 de la loi de finances du 13 juillet 1915; les états de recensements de la taxe étaient dressés annuellement par les comités départementaux de l'enseignement technique¹, ou les sections de ces comités, d'après les renseignements fournis par les chefs d'entreprise. La loi du 16 avril 1930, article 11, a supprimé cette prérogative.

La représentation des intérêts a, d'autre part, pénétré dans le domaine arbitral ou contentieux, surtout à la faveur de la législation intervenue pour réparer les bouleversements dus à la guerre.

On peut prendre un exemple d'institutions ayant un caractère arbitral avec les commissions chargées de poursuivre le recensement et le lotissement des propriétés foncières dans les régions dévastées², dont on peut rapprocher les organismes très voisins dont au contraire l'objet n'est pas éphémère et qui sont destinés à faciliter le rendement de la propriété rurale et à améliorer l'exploitation agricole par une meilleure distribution des terres³.

De véritables tribunaux rendant la justice au nom du

1. D'après le décret du 10 février 1927 les Comités départementaux comprennent à côté des membres de droit comme le préfet et les fonctionnaires du travail et de l'enseignement technique, des membres élus, conseillers généraux et conseillers municipaux, chefs d'entreprises industrielles ou commerciales, ou petits patrons, ouvriers ou employés désignés par des commissions locales professionnelles, maîtres et maîtresses d'apprentis désignés par leurs collègues, et des membres nommés par le préfet et choisis parmi les membres de professions techniques et le personnel de maîtrise, les contremaîtres, les chefs de rayon et de fabrication, les ouvriers des établissements industriels.

2. Loi du 4 mars 1919, règlement d'administration publique du 20 septembre 1920 : les commissions communales, chargées de rechercher et d'établir les limites disparues des propriétés et de provoquer des opérations, d'échange et des remembrements amiables étaient composées d'un magistrat de fonctionnaires locaux, et de six propriétaires. Des commissions départementales, constituées suivant les mêmes principes donnaient leur avis s'il était demandé qu'il fût procédé à un nouveau lotissement.

3. Loi du 27 novembre 1918, règlement d'administration publique du 5 juillet 1920 : si des contestations s'élèvent sur les échanges en nature, qui doivent être effectués suivant les principes de la législation en matière d'associations syndicales, elles doivent être portées devant une commission arbitrale siégeant au chef-lieu de canton et composée, sous la présidence du juge de paix, de fonctionnaires, d'un notaire, et de 4 propriétaires.

peuple français ont été créés après la guerre : on peut citer les juridictions de dommages de guerre¹, les tribunaux des bénéfices de guerre², les tribunaux de pensions³. De la même manière, pour l'application de la législation des assurances sociales, les commissions tripartites ont un rôle arbitral ou juridictionnel à jouer. Les commissions techniques, composées du médecin traitant, d'un médecin désigné par la caisse, d'un médecin choisi par le juge de paix, statuent sur toutes les contestations concernant l'état du malade. Une commission cantonale composée sous la présidence du juge de paix, d'un employeur et d'un assisté, choisis annuellement par le service départemental des assurances sociales, en premier ressort connaît de tous les litiges non soumis à la commission techniques⁴; les contestations concernant les conventions passées entre les caisses et les syndicats professionnels de praticiens et des établissements de soins sont soumises à une commission fonctionnant au chef-lieu du département et comprenant des représentants des caisses, des représentants des syndi-

1. Loi du 17 avril 1919. A vrai dire, la Commission supérieure, tribunal de cassation et organe souverain, est composée exclusivement de juristes. Par ailleurs, les commissions cantonales n'étaient pas des juridictions mais de simples organes administratifs de conciliation en cas de désaccord (elles se composaient à côté d'un président, juriste, remplissant certaines conditions de capacité et d'un délégué du ministère des Finances, d'un architecte ou d'un ingénieur, d'un commissaire priseur, d'un agriculteur, d'un industriel ou d'un commerçant suivant la nature du dommage). Bien plus, ces commissions cantonales étaient remplacées par des commissions spéciales comprenant des techniciens, pour les mines, carrières, bois forêts, étangs; pour la batellerie, les transports, les remorquages. Mais les tribunaux départementaux des dommages de guerre, qui sont de véritables juridictions, sont de la même manière composés d'un président, magistrat honoraire, de membres juristes et de membres tirés au sort sur une liste présentée par le Conseil général. On peut signaler encore que les comités techniques, destinés à établir ou à faire établir par les personnes ou les associations compétentes le montant des frais supplémentaires et de la perte subie ont été conçus suivant les mêmes principes.

2. Il n'y avait pas de représentation des intérêts dans les commissions départementales des bénéfices de guerre, on n'en trouve qu'à la Commission supérieure où siègent trois délégués des chambres de commerce.

3. D'après la loi du 31 mars 1919, art. 36, modifié par la loi du 27 mai 1926, le tribunal départemental des pensions est composé d'un juge au tribunal civil, d'un médecin choisi sur la liste des médecins experts près les tribunaux ou sur une liste de dix membres présentée par les syndicats ou associations de médecins du département, d'un pensionné tiré au sort en même temps qu'un pensionné suppléant, sur une liste de 20 membres présentée par les associations de mutilés et réformés du département et agréée par le tribunal des pensions. La Cour régionale ne comprend au contraire que des magistrats (art. 37 loi 31 mars 1919).

4. L'appel de ses décisions est porté devant le tribunal civil.

cats professionnels, des représentants des ministères du Travail et de la Santé publique. Enfin, trait singulier, à la section permanente du Conseil supérieur des assurances sociales, appartient un rôle juridictionnel¹ qui lui est propre, et qui ne lui est pas dévolu par délégation du Conseil supérieur : elle est juge d'appel des décisions de la commission technique, et de la commission départementale tripartite².

Aussi bien que la section permanente du Conseil supérieur des assurances sociales, d'autres organismes, conçus suivant le principe de la représentation des intérêts, à une compétence administrative et consultative joignent une compétence juridictionnelle. C'est le cas par exemple pour les conseils de l'Enseignement : Conseil supérieur de l'instruction publique d'une part ; Conseil académique, Conseil départemental de l'enseignement primaire, Conseil supérieur de l'enseignement technique d'autre part ; comités départementaux, comités cantonaux³.

D. Les institutions arbitrales.

A côté de ces organismes qui sont de véritables juridictions, fonctionnent des institutions qui, elles aussi, ont pour

1. La question de savoir si la section permanente est une juridiction a été résolue par le Conseil d'Etat dans le sens de l'affirmative (Conseil d'Etat, Caisse primaire d'assurances sociales « Le Travail », 29 juin 1934, S. 34.111.78).

2. Il existe d'autres organismes jouant un rôle juridictionnel en matière d'assurances sociales. Ce sont ceux assurant le contrôle technique : ce contrôle technique est confié aux syndicats professionnels de praticiens : au premier degré, le Conseil de famille du Syndicat départemental, au deuxième degré, le Conseil de famille du syndicat national, au troisième degré une commission arbitrale composée de trois membres du Conseil supérieur, un praticien, un représentant des caisses, un membre de droit, des sanctions peuvent être prises. Mais jusqu'à ce jour ces organismes, organisés par des conventions passées entre les syndicats professionnels et l'Administration, n'ont pas eu de consécration officielle.

3. Ces conseils de l'Enseignement peuvent intervenir sans qu'un pouvoir de décision leur ait été dévolu : le Ministre ne peut jamais statuer qu'après avoir pris leur avis ; il est parfois même obligé de s'y conformer par exemple en ce qui concerne le statut des membres de l'enseignement public et l'ouverture d'établissements d'enseignement privé.

Pour ne citer qu'un exemple de la compétence d'un de ces Conseils, prenons le Conseil supérieur de l'Instruction publique : aux termes de la loi du 27 février 1880, et du décret du 16 mars 1880, ce Conseil qui doit par ailleurs émettre un avis sur les programmes, règlements, examens et tarifs, constitue la juridiction universitaire suprême. Il statue en appel et en dernier ressort sur les décisions des Conseils académiques en matière disciplinaire, sur les jugements des Conseils départementaux ; lorsque le jugement frappe d'incapacité absolue d'enseigner les institutions.

mission de résoudre des litiges mais dont la sentence n'a pas de valeur exécutoire : elles constituent de simples tribunaux d'arbitrage.

Nous n'avons à mentionner ici que pour mémoire les conseils de discipline des fonctionnaires qui existent dans la plupart des administrations et comprennent des fonctionnaires de grades différents. Il s'agit là d'une représentation un peu particulière qui rappelle plutôt le jury criminel¹.

Mais on trouve des institutions arbitrales composées suivant la formule la plus précise de la représentation des intérêts, et ont pour objet de trouver la solution de différends collectifs opposant, à l'occasion d'activités ayant à la fois le caractère d'industries privées et de services publics, le personnel ouvrier, et les employeurs : c'est surtout des industries de transport que nous voulons parler ; les conflits auxquels les conditions de travail dans ces industries peuvent donner lieu produisent de fâcheuses répercussions pour les usagers et le pays tout entier.

Par leur composition ces organismes rappellent les institutions de conciliation et d'arbitrage prévues par la loi du 27 décembre 1892, en matière de conflits collectifs du travail.

A titre d'exemple on peut citer le tribunal arbitral des chemins de fer d'intérêt général². Toute contestation d'ordre collectif s'élevant entre un ou plusieurs réseaux et le personnel, notamment sur les questions relatives au statut ainsi qu'aux règles de travail et de rémunération et aux institutions de retraite du personnel, doit être réglée par un tribunal arbitral composé de deux arbitres désignés par les représentants des réseaux au conseil supérieur des chemins de fer, deux arbitres désignés par des représentants du personnel à ce même conseil appartenant à la catégorie, ou aux catégories du personnel intéressé dans ce conflit, un cinquième arbitre assume la présidence du tribunal, qui est choisi en dehors du conseil supérieur, par le conseil

1. On ne peut dire en effet que parmi les membres des conseils de discipline, qui sont tous fonctionnaires, les uns représentent le chef du service, les autres les intérêts des pairs du fonctionnaire en cause, les derniers, les intérêts généraux du pays.

2. Voir la loi du 29 octobre 1921, art. 12.

délibérant sans les représentants des réseaux et du personnel. Emanation directe du conseil supérieur, choisis par les trois catégories d'intéressés qui y sont représentés, le tribunal arbitral est une image très exacte de la représentation des intérêts telle qu'elle doit être : deux intérêts qui s'affrontent sous le contrôle de l'intérêt général.

Il existe de la même manière un conseil permanent d'arbitrage pour la solution des différends d'ordre collectif entre les compagnies de transport maritime et leurs équipages¹. Aux termes du décret du 24 septembre 1925 il est composé de deux arbitres choisis parmi les membres du Conseil d'Etat, de la Cour de cassation, de la cour d'appel de Paris, et désignés l'un par les organisations nationales professionnelles d'employeurs, l'autre par les organisations nationales professionnelles d'employés.

A ces deux arbitres qui siègent dans toutes les affaires sont adjoints suivant la nature des causes, six coarbitres, désignés en nombre égal par les organisations nationales professionnelles d'employeurs, et les organisations professionnelles d'employés.

*
* *

Multiples sont donc en France les aspects que revêt la représentation des intérêts. Donneurs d'avis, organes de gestion, juridictions, les institutions représentatives des intérêts remplissent plus d'un rôle dans la vie administrative du pays. Ce sont à chaque occasion les circonstances qui ont déterminé leur physionomie et leur mission, leur composition et leur fonctionnement. La représentation des intérêts constitue, pour ainsi dire, une expérience pragmatiste, dont seuls les résultats peuvent justifier la poursuite.

CHAPITRE IV

ORGANISATION DE LA REPRESENTATION DES INTERETS. : COMPOSITION DES INSTITUTIONS, CHOIX DES MEMBRES.

En voyant l'interminable liste de ces Conseils, de ces commissions, on est tenté d'admirer par avance le minutieux travail auquel ont dû se livrer le législateur ou l'autorité réglementaire pour équilibrer aussi exactement que possible les intérêts représentés, pour déterminer les techniciens dont l'avis serait le plus utile à la collectivité, bref, pour régler la composition des institutions. Mais l'on s'aperçoit bien vite qu'aucune règle, aucun principe, aucune conception d'ensemble n'a présidé à la répartition ni au choix des membres des organismes de représentation des intérêts. Les circonstances qui entourèrent leur création, dont la cause fut souvent la réforme d'un service public ou une transaction intervenue entre un gouvernement temporisateur et des citoyens mécontents, leur origine juridique qui fut tantôt législative, tantôt réglementaire, tantôt ministérielle, suffisent à expliquer les caractères, souvent baroques, hétéroclites de leur physionomie.

*
* *

Il est extrêmement difficile de déterminer la composition de ces diverses institutions dont l'importance numérique change d'une année à l'autre pour des raisons qui n'ont rien à voir avec les principes. Pour en prendre un exemple, on peut citer les différents organismes représentatifs du tourisme, c'est-à-dire le Conseil supérieur et le conseil d'administration de l'Office : Neuf textes ont entre 1910, date de sa création, et 1932, augmenté le nombre des membres

du conseil d'administration de l'Office. A l'origine il comprenait vingt membres : le décret du 4 mai 1920 lui donne 28 membres; le décret du 2 juin 1923, 30; le décret du 23 octobre 1924, 37; le décret du 15 mars 1925 apporte une légère modification dans cette composition; le décret du 5 août 1927 fixe le nombre des membres à 38; celui du 15 mars 1931 le porte à 41. Enfin, une réorganisation intervient avec le décret du 13 octobre 1932. La même observation peut être faite avec le Conseil supérieur du tourisme qui passe de 106 membres en 1920 à 122 membres en 1932. Dans quelques institutions, des membres sont parfois ajoutés aux membres primitifs pour des motifs purement individuels, honorifiques ou utilitaires, pour que leur soit conféré un titre qui indique une collaboration avec l'administration, ou pour les faire profiter de certains avantages matériels.

On peut toutefois estimer que les organismes principaux siégeant dans chaque ministère, les Conseils supérieurs, ou comités consultatifs, comprennent en général de 50 à 100 membres¹ les conseils d'administration des organismes décentralisés en comptent de 20 à 30.

Si la définition parfois trop vague de la mission de ces institutions rend souvent possibles des modifications de leur composition, il existe cependant, remarquons-le, des conseils supérieurs dont le rôle, important, est nettement déterminé, et où la nature des problèmes qui se posent exige le respect de l'exacte représentation des intérêts; leur constitution ne change pas au gré des complaisances et la proportion des catégories représentées y correspond à des nécessités de fait. Il en est ainsi pour le Conseil supérieur des chemins de fer qui a un objet nettement délimité, pour le Conseil des postes, télégraphes et téléphones dont la compétence porte sur un service public, pour le Conseil supérieur du travail qui connaît de questions intéressant patrons et ouvriers, enfin pour le Conseil national économique, qui constitue le grand organisme de représentation des intérêts du pays.

La charte du Conseil supérieur des chemins de fer, qui est contenue dans la loi du 29 octobre 1921 « relative au

1. On peut consulter, sur ce point, l'ouvrage de M. Gilbert Dauphin, *L'Administration consultative centrale* qui donne en annexe le tableau des assemblées consultatives fonctionnant au 1^{er} janvier 1931. Une exception doit être faite pour le conseil supérieur des P. T. T. qui comprend seulement 28 membres.

nouveau régime des chemins de fer d'intérêt général », détermine la compétence du Conseil « organisation commune à tous les réseaux », et établit les règles auxquelles doit obéir sa composition; par suite, celles-ci ne peuvent être modifiées que par une loi. Cela ne veut pas dire que la composition numérique du Conseil soit restée sans changement, le décret du 11 janvier 1922 qui la fixe a été modifié, notamment par les décrets du 14 novembre 1924, du 27 octobre 1925 et du 15 juin 1926; il a fallu tenir compte notamment de l'entrée du réseau d'Alsace-Lorraine dans le concert des grands réseaux; on a aussi jugé bon d'augmenter le nombre des représentants des intérêts généraux. Le Conseil comprend, à l'heure actuelle, outre un président nommé par décret, les 21 membres du comité de direction¹, c'est-à-dire les chefs de l'industrie, les employeurs; 14 représentants du moyen et du petit personnel (2 par réseau); enfin les représentants des intérêts généraux de la nation; ce sont : le président du Comité consultatif des chemins de fer ou le président de la section des travaux publics du Conseil d'Etat, 4 représentants du ministre des travaux publics (inspecteurs ou ingénieurs des ponts et chaussées ou des mines en activité ou en retraite) 1 représentant de la Présidence du Conseil, 1 représentant du ministre des finances, 1 du ministre de la guerre, 1 du ministre du commerce, 1 membre de la Chambre de commerce de Paris, et 7 des autres chambres de commerce dont un au moins pour l'exportation et les produits coloniaux; 1 représentant de chacune des associations régulièrement constituées pour les industries suivantes : mines, métallurgie, électricité, construction de chemins de fer et matériel, exploitation des chemins de fer secondaires ou d'intérêt local, construction d'automobiles; 5 représentants des associations agricoles régulièrement constituées; 3 représentants des entreprises de navigation maritime et de navigation intérieure; 4 représentants des associations régulièrement constituées de tourisme, de presse et de voyageurs, dont 1 docteur en médecine, et 1 voyageur de commerce.

Il y a donc bien dans le Conseil supérieur des chemins de fer, une représentation des catégories de la population

1. Le Comité de Direction des chemins de fer comprend les présidents du Conseil d'administration, ou de réseau, les directeurs de réseau, un administrateur de chaque réseau.

qui ont « intérêt » à la bonne marche de l'industrie ferroviaire ; on pourrait critiquer les proportions ainsi fixées, s'étonner que des employeurs et des employés ne soient représentés pas en nombre égal ; on pourrait trouver dans les catégories figurant sous la rubrique des intérêts généraux des lacunes et des omissions. Il n'en reste pas moins qu'au contraire de ce qui se passe souvent, la composition du Conseil supérieur des chemins de fer obéit à des règles fermes.

Une conception très voisine a présidé à la composition du Conseil supérieur des postes, télégraphes et téléphones qui est, d'ailleurs, un des conseils supérieurs les plus petits puisqu'il ne comprend que 28 membres. En vertu de l'article 69 de la loi des Finances du 30 juin 1932, et du décret du 8 septembre de la même année, il comprend, sous la présidence du ministre ou de son délégué, 6 membres désignés par le ministre parmi les fonctionnaires et techniciens du service des P. T. T. ; le directeur du Budget au ministère des Finances, le contrôleur des dépenses engagées au ministère des P. T. T. ; 6 membres élus du personnel des P. T. T. qui doivent être : un fonctionnaire, deux agents du service général, deux agents du service de manipulation, distribution et transport de dépêches, un ouvrier ; 13 représentants des intérêts généraux de la Nation : c'est-à-dire 3 membres du Conseil d'Etat et de l'Inspection des Finances, 3 représentants des Chambres de commerce, dont un représentant de l'exportation, 3 représentants des associations agricoles régulièrement constituées, 1 représentant des intérêts des possessions françaises d'Outre-mer, 1 représentant du Conseil municipal d'une ville, 1 représentant d'une commune rurale, 1 représentant des associations de presse régulièrement constituées. Ainsi, un quart du Conseil est constitué par des fonctionnaires supérieurs qui sont aussi des techniciens, un autre quart par des employés subalternes, la deuxième moitié est choisie parmi les intérêts généraux du pays, c'est-à-dire parmi les catégories de citoyens qui peuvent donner des avis impartiaux et compétents sur le fonctionnement du service lui-même, comme les membres du Conseil d'Etat, et de l'Inspection des Finances, ou qui sont tout directement intéressés au fonctionnement du service, comme les journalistes et les commerçants.

C'est d'après les mêmes principes qu'est composé le Conseil supérieur du travail, créé par le décret du 22 janvier 1891, qui a subi de fréquentes modifications; son organisation actuelle date du décret du 31 janvier 1921, modifié par les décrets des 13 novembre 1922, 9 et 14 octobre 1924 et 4 mai 1927. Il comprend 78 membres : c'est-à-dire, des représentants des patrons, et des représentants des ouvriers, en nombre égal (32); les membres patrons sont élus 22 par les membres des Chambres de commerce, et ceux des Chambres consultative des Arts et Manufactures, 2 par le Conseil supérieur de l'Agriculture 8 par les Conseils de prud'hommes. les membres ouvriers, sont élus, 24 par les Syndicats ouvriers et 8 par les Conseils de prud'hommes. A côté des employeurs et des employés, on trouve des représentants des intérêts généraux, qui ne sont pas ainsi désignés par les textes organiques, comme dans les institutions que nous venons d'étudier, mais dont l'origine correspond bien à cette qualité : ce sont 3 sénateurs, 5 députés, 1 membre de la Chambre de commerce de Paris, 2 membres désignés par les membres élus au Conseil supérieur de la Coopération, 3 membres choisis par le ministre parmi les membres de l'Institut et les professeurs de la Faculté de Droit de l'Université de Paris.

Lorsqu'il s'agit d'organismes dont la compétence est, par définition, très générale, et embrasse toute l'activité du pays, comme le Conseil national économique, il est certainement plus difficile de répartir des sièges dans le Conseil, de dresser la liste des « intérêts » et d'aboutir à une représentation équitable et équilibrée. Des problèmes délicats se posent; où recruter les personnes les plus compétentes pour étudier les questions intéressant la vie économique du pays, pour ne rechercher les solutions, et en proposer l'adoption aux pouvoirs publics; alors que dans la vie moderne de plus en plus, chaque jour, l'Economique prend un rôle important, comment sans commettre de graves injustices, reconnaître à tel ou tel groupe, telle ou telle catégorie de citoyens la qualité d'intéressés à la vie économique du pays, à l'exclusion de tous autres? Par ailleurs, comment condenser en quelques voix les intérêts de la Nation? suivant quelles tranches découper la vie économique du pays? La représentation des intérêts au

Conseil national économique est nécessairement arbitraire.

Une représentation tripartite a été adoptée : population-consommation, capital, travail (décrets des 16 janv. 1925, 19 juin 1925, 4 févr. 1926, 23 mars 1930, et 30 juill. 1930). Le Conseil national économique comprend 47 membres titulaires et 94 suppléants. Les membres titulaires sont répartis de la façon suivante pour la catégorie population et consommation et des ligues d'acheteurs ; 2 représentants des associations des maires et des municipalités, 2 représentants des usagers des services publics ; 2 représentants des pères et mères de famille et de la mutualité. Pour la catégorie travail on trouve 3 représentants du travail intellectuel et de l'enseignement, 11 représentants du travail de direction, à savoir 3 au titre de l'industrie, 3 à celui de l'agriculture, 2 à celui du commerce, 1 à celui des transports, 1 à celui de la coopération, 1 à celui des services publics ; 13 représentants du travail salarié, dont 1 représentant les fonctionnaires, 2 les techniciens, 5 la main-d'œuvre industrielle, 2 la main-d'œuvre commerciale, 1 la main-d'œuvre agricole, 2 celle des transports ; 2 représentants des métiers urbains et ruraux, c'est-à-dire des artisans. Enfin le capital compte 8 membres au Conseil national économique, dont 3 représentant le capital industriel et commercial, 2 le capital immobilier, 3 la banque, la bourse, les assurances, les Caisses d'épargne.

Sans doute, on ne saurait affirmer que cette représentation est sans défaut ; on peut y noter des omissions, y critiquer des répartitions¹. Quoi qu'il en soit, dans la com-

1. Sans doute on aurait pu adapter un autre système de représentation et diviser la vie économique en catégories : production, circulation, transmission, transport, consommation ; ou encore parvenir à faire figurer au Conseil des catégories plus nombreuses et mieux déterminées. Mais comment, dans la pratique, faire représenter chacune de ces catégories des recherches mathématiques destinées à permettre une représentation professionnelle aussi voisine que possible de la situation démographique eussent-ils pu donner des résultats inexacts. Les milieux économiques évoluent rapidement. C'est donc à des moyennes que se sont reportés les auteurs du décret du 16 janvier 1925. Des inégalités peuvent se remarquer et, peut-être même, quelques injustices. On peut soutenir que l'agriculture n'est pas suffisamment représentée ; on peut surtout se plaindre que la notion du consommateur soit insuffisamment définie : tout le monde, a-t-on pu dire, est consommateur ; par ailleurs, presque tous les consommateurs sont en même temps des producteurs ; on a d'ailleurs beau jeu de répondre que les consommateurs ne peuvent être tous placés sur un pied d'égalité. Enfin, il est loisible à tout observateur de noter que des doubles représentations sont possibles

position du Conseil national économique se décèle un louable effort pour obtenir une représentation aussi exacte que possible des intérêts économiques du pays.

Pour les Conseils d'administration des organismes décentralisés, la question se pose différemment : leur rôle est plus nettement délimité que celui de la plupart des Conseils supérieurs puisqu'ils doivent par exemple gérer un établissement industriel comme celui de l'azote, ou un réseau de chemins de fer, ou collaborer à l'industrie privée des combustibles liquides en France. Il est plus aisé alors de préciser quelles catégories sont intéressées à l'organisation et au fonctionnement des Offices et doivent être y représentées.

Au conseil d'administration de l'Office national des Combustibles liquides, à celui de l'Office national industrie, de l'Azote, au Conseil du réseau du chemin de fer de l'Etat par exemple la représentation obéit aux mêmes règles de proportion que dans les Conseils supérieurs les mieux organisés : un nombre égal de sièges est réservé aux « intérêts » qui peuvent être parfois opposés les uns aux autres : par exemple à l'Office des combustibles liquides : 8 sièges sont réservés aux représentants de l'industrie du pétrole et des combustibles liquides (production, transport, raffinage, utilisation), et 8 sièges aux représentants des consommateurs et des techniciens. A l'Office de l'azote. 9 sièges sont attribués aux administrations publiques dont, le principal souci paraît devoir être celui des économies, et 7 sièges

dans l'élément travail, où les distinctions sont bien souvent tenues entre le travail intellectuel, le travail de direction et le travail salarié, celui des fonctionnaires et des techniciens.

On peut se reporter aux critiques formulées par exemple, par M. Y. Tedeschi, *Le Conseil national économique et l'organisation de la production*, p. 151 et suiv. ; ou par M. Sellier. *Une heure avec Henri Sellier ou Essai sur l'organisation de la Démocratie économique, Information sociale* du 31 mai 1934 « La composition du Conseil national économique est beaucoup plus oligarchique que démocratique. On se demande qui a eu l'idée de constituer un corps représentatif des intérêts professionnels et économiques de la Nation sur une base aussi étroite ou plutôt aussi fantaisiste... Quant aux usagers des services publics, c'est-à-dire pour parler un langage plus clair la masse des pauvres bougres qui ont à payer chaque jour des billets de métro, de chemin de fer, et à chaque fin de mois la lourde note du gaz ou d'électricité ou du téléphone, on a voulu évidemment les flatter : on leur a donné comme représentants les Présidents ou Mmembres de Chambres de commerce, et d'autres personnalités cossues qui ont assurément chacune leur confortable auto, et ne se préoccupent guère de leurs dépenses d'usagers. »

appartiennent aux représentants des associations agricoles, des Chambres de commerce, des producteurs d'électricité, de tous ceux qui ont intérêt à ce que la fabrication soit écoulée à bas prix. Toujours, dans ces conseils, une place est réservée aux représentants des intérêts généraux et aux techniciens, dont le rôle est prépondérant. Sans doute, si l'on ne s'occupe que des techniciens, n'y a-t-il à l'Office de Toulouse que 2 spécialistes de l'industrie de l'azote. Par contre, à l'Office des combustibles liquides, on trouve 9 représentants des ministères et des administrations intéressés et 6 parlementaires; 10 membres du conseil du Réseau de l'Etat, sur les 21 qui le composent, sont choisis parmi les hauts fonctionnaires.

Quelques traits se retrouvent presque toujours dans la composition de ces institutions malgré la confusion qui y règne apparemment.

Dans un Conseil supérieur, une Commission consultative, un conseil d'administration d'un Office par exemple siègent côte à côte, en général, deux catégories de membres : les représentants des ministres, autorité exécutive, et les représentants des intérêts.

Il peut paraître singulier, au premier abord, que dans le sein d'une institution destinée à donner des avis à un ministre, le ministre soit représenté. Toutefois, il est aisé de concevoir l'utilité qu'offre la présence d'un représentant du pouvoir central dans un Conseil supérieur; il n'est pas mauvais qu'il puisse attirer l'attention du Conseil sur telle ou telle question particulièrement délicate. Par exemple, presque toujours figure dans la liste des membres d'un Conseil supérieur un fonctionnaire de l'Administration des Finances; dans bien des discussions les lumières du ministère des Finances sont utiles, sinon nécessaires.

Il est plus étrange, au contraire, que des représentants de l'Exécutif aient un siège dans les Conseils des organismes décentralisés : que devient en effet le rôle de l'autorité de tutelle, une fois la décision prise, si elle a participé à son élaboration par l'intermédiaire d'un membre du Conseil. Bien plus, il arrive que le directeur de l'organisme fasse partie du conseil d'administration, ce qui a pour résultat d'associer à l'activité de l'élément délibérant,

l'organe exécutif de l'institution comme c'est le cas pour l'Office du tourisme¹.

L'efficacité du rôle de ces délégués des ministres est ici encore indéniable² : ils agissent un peu comme les commissaires du gouvernement³ dans les sociétés industrielles où l'Etat a une participation; ils sont des guides utiles pour des Conseils où sont représentés des intérêts divergents et auxquels ils font souvent entendre la voix de la sagesse.

En dehors des représentants des intérêts proprement dits et des délégués des ministres, existe, dans quelques institutions, une troisième catégorie de membres, celle des « membres de droit »; le caractère de ces derniers n'est pas très nettement déterminé : ils figurent dans les Conseils, les Commissions ès-qualités, à raison de leurs fonctions. Ils siègent donc à titre de « techniciens » mais, en même temps, ils représentent l'intérêt général puisqu'ils ne sont mandatés ni par le Gouvernement, ni par aucun groupement pour défendre tel ou tel point de vue. Ils font donc en quelque sorte entendre la voix du public, transmise sous le contrôle de leur compétence.

Leur nombre, leur qualité varient nécessairement suivant les institutions : ils sont pris, généralement, parmi les membres du Conseil d'Etat, de l'Inspection générale des finances, de la Cour des comptes, parmi les directeurs généraux et directeurs de ministères. Parfois aussi sont membres de droit des institutions représentatives de

1. Le principe de la séparation des pouvoirs est d'ailleurs rarement appliqué dans les collectivités publiques inférieures. Le maire, par exemple, élu par le Conseil municipal, doit être membre de ce dernier aux délibérations duquel il participe.

2. Une énumération des institutions où les ministres sont représentés, la liste des Administrations pouvant déléguer dans chaque conseil ou commission des fonctionnaires, serait fastidieuse et, au surplus, inintéressante. A titre indicatif, on peut signaler que des représentants de ministre siègent aux Conseils supérieurs des Sociétés de Secours mutuels, des Assurances sociales, de l'Assistance publique, du Comité des Mines, du Conseil National de la main-d'œuvre, à l'Office de l'Azote, etc...

3. Il convient en outre de signaler que lors même que le Gouvernement semble n'avoir pas de représentant dans un Conseil, il n'en est cependant pas complètement exclu; un organisme existe, tout au moins dans les conseils les plus importants, le secrétariat général qui est occupé par un fonctionnaire nommé par le Gouvernement; le secrétaire général assiste aux séances du Conseil, prépare les sessions, fait partie de la commission permanente lorsqu'elle existe. Il en est ainsi pour le Conseil National économique où il n'existe pas de représentants de l'Administration sinon des « experts permanents » et où le secrétaire général, fonctionnaire nommé par décret, peut jouer dans les délibérations un rôle très important.

hautes personnalités comme les présidents de Chambre de commerce, du conseil d'administration de la Banque nationale du commerce extérieur.

Pour en donner quelques exemples, en vertu du décret du 10 mai 1928, sont membres de droit du Conseil supérieur de l'agriculture, les anciens ministres de l'agriculture, les directeurs de l'administration centrale de l'agriculture; ou encore font partie obligatoirement du Comité consultatif supérieur des commerce et de l'industrie, aux termes des décrets du 4 juillet 1924, 26 juillet 1924 et 23 février 1925, les présidents des Commissions du commerce et des douanes, et les rapporteurs du budget du commerce à la Commission des finances, du Sénat et de la Chambre, le président du Conseil d'administration de la Banque nationale de commerce extérieur, le président du Tribunal de commerce de la Seine, le directeur de l'Office national du commerce extérieur, les directeurs de l'administration centrale, le directeur ou chef du cabinet du ministre. Il existe parfois un nombre encore plus grand de membres de droit, par exemple au Conseil supérieur des assurances sociales : sont membres de droit le chef du service de l'Inspection générale des finances, le directeur du budget et du contrôle financier, le directeur du mouvement général des fonds, le directeur général et les directeurs du service des assurances sociales, le chef du service du contentieux général du Travail, le directeur général de la Caisse des dépôts et consignations, le directeur de la Mutualité, le directeur de l'Assistance et de l'Hygiène, le directeur du Travail au ministère du Travail, le directeur des Affaires départementales et communales, le directeur général de la Caisse générale de garanties, le directeur général de la Caisse nationale de crédit agricole.

Des membres de droit existent aussi dans plusieurs organismes décentralisés : par exemple à l'Office du tourisme où ils sont au nombre de 7, désignés notamment parmi les directeurs des ministères des Travaux publics, de la Santé publique, de l'Intérieur, de l'Agriculture, de l'Education nationale, des Affaires étrangères, dont les services ont quelques rapports avec la propagande touristique. De même à l'Office de la navigation intérieure, tel qu'il a été réorganisé par le décret du 22 décembre 1920, on trouve 5 membres de droit.

Ces quelques exemples suffisent, et il n'est pas besoin d'énumérer tous les conseils, toutes les commissions où siègent des membres de droit pour donner une idée de leur importance. Rares sont les institutions où il n'en figure pas; on peut presque citer comme un cas exceptionnel celui du Conseil national économique, où tous les membres, quels qu'ils soient, ont une même, origine et sont placés, statutairement, sur un plan d'égalité. Sans doute, la présence de membres de droit et même, dans une certaine mesure, de représentants des ministres, fausse-t-elle légèrement le jeu de la représentation des intérêts : elle constitue cependant, pour des organismes nouveaux dont le statut est encore mal déterminé, une indispensable garantie : elle leur évite des écarts et en même temps les intègre dans la vie administrative.

*
* *

Une assemblée ou un groupement possède en effet l'autorité que lui confèrent ses membres, surtout lorsque son origine est récente et son statut mal dessiné. Le recrutement des conseils et des commissions représentatives des intérêts pose donc un problème d'une importance capitale.

Pour les membres de droit, la question n'offre guère de difficultés : l'acte organique, ou les textes en déterminant l'application, édictent quelles personnalités doivent faire, à titre obligatoire, partie de l'institution.

Il en va de même pour les représentants des ministres. Ce sont des fonctionnaires de Ministère que le chef du département envoie presque toujours porter la parole en son nom; le plus souvent, aucune règle n'est prévue, en ce qui concerne la nomination de ce délégué ou la durée de ses fonctions. Toutefois, il arrive que dans les organismes décentralisés où la représentation des ministres revêt, en la forme, un caractère légèrement différent, quelques règles sont parfois posées concernant les conditions de nomination, la durée du mandat. A l'Office des combustibles liquides, par exemple, ne peuvent être désignés à titre de représentants des ministères et des administrations intéressés que les fonctionnaires en activité assumant la responsabilité des services intéressés.

Du point de vue de l'étude de la composition des institutions représentatives des intérêts, c'est aux conditions de recrutement des autres catégories de membres qu'il convient de s'attacher plus particulièrement.

L'examen de la constitution des Conseils et des Commissions révèle à cet égard une incroyable diversité, qui souvent est due au hasard d'une décision réglementaire ou ministérielle. Un examen attentif permet toutefois de déceler des causes plus profondes de cette variété.

Le mode de recrutement dépend d'abord de l'objet de l'institution; nous avons vu, en effet, que la représentation des intérêts peut être tantôt une représentation des intérêts proprement dite, tantôt une représentation des compétences. Lorsqu'il s'agit plutôt d'assurer à l'administration la collaboration de techniciens ou de compétences, il est clair qu'une élection n'est pas aussi nécessaire que lorsque le gouvernement a le désir d'entendre les voix d'intérêts particuliers. Le pouvoir central peut alors, à juste titre, choisir directement les personnalités qui lui paraissent le plus aptes à lui donner des avis éclairés.

En second lieu, il faut considérer que le mode de recrutement a une plus ou moins grande importance suivant les pouvoirs qui sont impartis à l'institution. Quand une assemblée est purement consultative, qu'importe, en effet, que ses membres soient recrutés à l'élection. Les principes démocratiques, tels que les ont dégagés en France, les hommes de la Révolution, ne sont pas violés, si l'autorité exécutive désigne elle-même ceux dont elle ne sera pas contrainte légalement de suivre les vœux.

Mais surtout, lorsqu'il s'agit de composer une institution représentative des intérêts, on se heurte en France à des obstacles pratiques très sérieux, qui proviennent de la multiplicité des groupements, pour une même profession et de la difficulté de déterminer celui d'entre eux qui est le plus représentatif de la profession. La France, nous l'avons vu, est un pays par essence individualiste. Dans cet individualisme, fondé sur la liberté et l'égalité, se glissent même trop souvent des tendances anarchiques. Les Français n'ont pas l'esprit collectif. Si l'Etat doit être assez solidement organisé, pour leur assurer une activité intellectuelle et professionnelle satisfaisante, il ne faut pas que des règles trop étroites viennent limiter la faculté

à laquelle ils tiennent, par-dessus tout, de poursuivre comme ils l'entendent cette activité. Sans doute les bouleversements du monde contemporain ont restreint de plus en plus la portée du vieux libéralisme orthodoxe. Mais dans tous les domaines, il faut tenir compte du goût national pour l'indépendance individuelle et de la méfiance pour les règles strictes. Si l'on joint à cela des jalousies de clochers, on comprendra aisément pourquoi l'organisation professionnelle est encore imparfaite en France. Si bien que trop souvent, lorsqu'on cherche à quels groupements s'adresser pour désigner des représentants qualifiés des intérêts, on se trouve en présence d'associations nombreuses engagées dans de fâcheuses rivalités : il n'est besoin que de se souvenir qu'il existe plusieurs confédérations rivales de syndicats ouvriers ; on peut en dire autant pour les artisans qui se rattachent soit à la Confédération générale de l'artisanat français, soit à l'Union des artisans français ; une confédération artisanale française a même existé pendant quelques mois ; sans compter qu'on peut trouver des groupements indépendants comme la Confédération des maréchaux-ferrants, charrons, forgerons entrepreneurs de travaux agricoles et de battage, marchands, réparateurs de machines agricoles¹.

Cet ensemble de faits, qui domine la représentation des intérêts, ne permet guère de définir les règles du recrutement des assemblées représentatives. Toutefois il semble bien que l'on puisse ramener à trois le nombre des procédés usités dans le choix des membres. Si l'on va, par degré, du plus discrétionnaire au plus libéral on trouve : le choix direct des individus par le pouvoir central, la nomination par le pouvoir central sur la proposition de groupements d'intéressés, et enfin l'élection.

Le choix direct par le pouvoir central. — Il constitue le mode de recrutement le moins évolué ; il est employé de préférence lorsque, plutôt qu'à la représentation des intérêts proprement dite, on veut recourir à la consultation des techniciens et des compétences, ou que les intérêts à représenter ne semblent pas assez bien organisés pour désigner eux-mêmes leurs délégués. En fait, le choix n'est presque jamais absolument discrétionnaire ; nous ne voyons plus,

1. M. Debré « L'Artisanat, Classe sociale », Dalloz, 1934, p. 121 et suiv

par exemple, des commissions composées, en vertu du texte même qui les crée, par des personnalités nommément désignées, comme cela se faisait beaucoup pendant la guerre¹.

Presque toujours la latitude du choix de l'autorité exécutive est limitée par la désignation des catégories où le recrutement doit être opéré : par exemple au Conseil supérieur des postes, télégraphes et téléphones, le ministre choisit 6 membres parmi les fonctionnaires et techniciens des P. T. T. Au Conseil supérieur du travail, le ministre choisit 3 membres parmi les membres de l'Institut, et les professeurs de la Faculté de Droit de Paris; au Conseil supérieur du tourisme, à celui de la natalité et de l'enfance, le ministre choisit un nombre important de membres (17 et 40) parmi les personnes pouvant contribuer utilement au développement du tourisme; ou celles s'intéressant aux questions de la natalité et de la protection de l'enfance.

Le même procédé se retrouve dans les commissions locales. Aux comités départementaux de l'enseignement technique, des membres sont nommés par le préfet et choisis parmi les directeurs, ingénieurs, les personnes exerçant des professions techniques, ou parmi les personnels de maîtrise, les contremaîtres, les chefs de rayon ou de fabrication, les ouvriers des établissements industriels. Parfois même des conseils, et, bien plus, des conseils d'administration d'organismes décentralisés sont presque entièrement recrutés suivant ce procédé. Par exemple, le conseil d'administration de l'Office des pêches. Ce conseil comprend d'après le décret du 12 mars 1919, en dehors d'un conseiller d'Etat et d'un ingénieur hydrographe, 5 personnes choisies notamment

1. Voir plus haut page 60.

Pourtant nous pouvons citer un Conseil supérieur récemment créé dont la composition a été effectuée suivant la formule de la désignation nominative des représentants des intérêts qui le composent institué par un décret du 8 mars 1935, le Comité supérieur de Bois qui est chargé de donner son avis sur les questions qui lui sont soumises par le ministre de l'Agriculture relatives notamment à la propagande en faveur du bois, aux modifications à la législation, au développement et au perfectionnement de la production forestière, aux questions sociales, économiques, industrielles, fiscales et douanières intéressant le bois, et se réunit sur convocation du ministre mais au moins 2 fois par mois, comprennent 34 membres, dont de hauts fonctionnaires, des représentants de ministres, des parlementaires et 21 membre-représentant les intérêts de l'industrie du commerce du bois, désignés nominativement par décret; en fait, d'ailleurs, ce sont des présidents de syndicats ou de groupements.

parmi les membres de l'Académie des sciences, de l'Académie de médecine, du Muséum d'histoire naturelle, de l'Institut Pasteur et du Collège de France et 14 personnalités se livrant à des entreprises de pêches maritimes, ou aux industries qui s'y rattachent et choisies notamment parmi les armateurs à la pêche, les mareyeurs ou entrepreneurs de transport de poisson, les ostréiculteurs ou pisciculteurs, les fabricants de conserves, les représentants de l'industrie des algues, les marins pêcheurs ou représentants des syndicats et associations de marins pêcheurs.

Mais souvent même le texte organique ne laisse pas au ministre un pouvoir aussi discrétionnaire. Au Conseil supérieur de la marine marchande, au Conseil supérieur des pêches maritimes, au Conseil supérieur de l'agriculture, le ministre est tenu de nommer un représentant de tel ou tel intérêt. Par exemple, au Conseil supérieur de la marine marchande, parmi les 64 membres nommés par arrêté, doivent être choisis 8 représentants des compagnies de navigation maritime et des armateurs, 2 représentants des entreprises de construction navale et de classification des navires, 3 représentants des importateurs, exportateurs et transitaires, 2 représentants de l'Union des Chambres de commerce, 1 représentant de l'Association des Ports maritimes, 1 représentant des associations de navigation fluviale, 1 représentant des courtiers maritimes, des représentants de la Fédération des capitaines au long cours, de la Fédération des capitaines de marine marchande au cabotage, de la Fédération des pilotes, de la Fédération nationale des patrons au barrage brevetés, de la Fédération nationale des syndicats d'employés, etc.; il n'est besoin que de consulter le décret du 23 février 1925 pour se rendre compte des étroites limites qui s'imposent au choix du ministre. Or le plus souvent, la détermination des associations ou groupements qui doivent déléguer des représentants au Conseil n'est pas due au hasard; et le ministre, qui n'a pas de renseignements particuliers sur l'aptitude des membres de la Fédération où il lui est imparti de choisir un représentant, se réfère à la Fédération elle-même, et lui demande de lui désigner un candidat, la Fédération lui propose alors un de ses adhérents, souvent son président.

Dès lors que c'est l'association, le groupement profes-

sionnel qui désigne un de ses membres au choix du ministre, le choix du ministre ne s'exerce plus directement. Il s'agit presque d'une ratification de choix : le choix direct du ministre et le second procédé, qui consiste en la nomination par le pouvoir central sur la proposition des groupements d'intéressés, se rejoignent donc.

La nomination par le pouvoir central sur la proposition des groupements d'intéressés. — Ce procédé de recrutement qui ne consiste plus en un choix discrétionnaire de l'autorité exécutive, et qui n'est pas encore l'élection, correspond assez exactement à l'état présent de l'évolution de la représentation des intérêts en France.

Une collaboration véritable s'institue entre les organisations professionnelles et l'administration pour la nomination des représentants des intérêts. Ce procédé assure une représentation plus exacte et plus véritable des intérêts. Dans le système de la nomination directe, le membre du Conseil relève seulement du pouvoir central; il n'a pas derrière lui de mandant; il n'a donc, en définitive, de poids que sa valeur individuelle; dans le système du choix mixte le membre n'est pas désigné seulement en raison de la compétence que se plaît à lui reconnaître le ministre, mais aussi à cause de l'influence dont il jouit auprès de l'association qui le délègue. Il représente toute une catégorie de citoyens, sa voix a donc la portée de l'assentiment collectif.

Il faut, pour que ce procédé puisse être appliqué, une condition : il est nécessaire que les intérêts ou la profession à représenter soient organisés. On n'a pu voir en France de Conseils composés selon ce système, que lorsque le mouvement associationnel a revêtu assez d'ampleur. Il a fait son apparition surtout après la guerre, lorsque l'attention des gouvernements et du public a été tout particulièrement attiré par l'importance des groupements privés.

On peut signaler que ce procédé est employé dans les Comités départementaux de la natalité et de la protection de l'enfance. En vertu du décret du 22 septembre 1927, qui a modifié l'article 11 du décret du 12 mars 1921, parmi les 9 membres désignés par le préfet, 6 au moins sont choisis sur une liste de noms présentés en nombre double par les associations de pères et mères de familles nombreuses s'il en existe dans le département. De même à la Commission

de recrutement des attachés commerciaux figure un commerçant ou industriel exportateur désigné par le ministre du commerce, sur l'avis du ministre des affaires étrangères, sur une liste de présentation de deux membres, établie par le conseil d'administration de l'Office national du commerce extérieur en dehors de ses membres¹.

De même au Conseil supérieur des chemins de fer, les représentants des intérêts généraux sont choisis par le ministre sur des listes types présentées par les Associations.

Mais si ce procédé occupe dans le droit français de la représentation des intérêts une place particulière, c'est qu'il est appliqué au Conseil national économique qui a pris une certaine importance dans la vie publique, et dont les projets de réforme de l'Etat tendent à accroître le rôle.

Le procédé de recrutement des membres du Conseil national économique correspond au caractère même du Conseil : loin d'être un parlement économique, rival du parlement politique, celui-ci n'est qu'une assemblée purement consultative dont la seule mission est d'éclairer les pouvoirs publics sur les matières de sa compétence, et qui constitue, à la vérité, un compromis entre les tenants de la tradition révolutionnaire, et les partisans d'une rénovation des cadres administratifs sous le signe de l'Economique. On a donc repoussé l'idée que les Français pussent être considérés comme ayant chacun, en sus de son opinion politique exprimée par un suffrage, des besoins économiques qui dussent trouver leur expression dans un deuxième droit de vote ; on a craint surtout l'influence qu'eût eue le Conseil si ses membres avaient été élus par tous les Français sur l'ensemble du territoire. Toutefois, la désignation directe des membres du Conseil national économique aurait affaibli l'autorité nécessaire de leurs avis ; elle aurait été à l'encontre du but poursuivi, qui était d'associer aux conseils du gouvernement des représentants de ces forces devenues dans l'après-guerre singulièrement puissantes et vivaces, les groupements corporatifs, chez lesquels était née d'ailleurs l'idée du Conseil national économique. On opta donc pour un système, d'ailleurs assez ingénieux, et

1. Il en était toutefois ainsi avant la suppression de l'office.

qui participe de l'élection : des groupes sont choisis comme représentants des intérêts économiques, techniques et professionnels, ils désignent leurs délégués au Conseil¹. Pour qu'un « intérêt » soit représenté il faut donc qu'il ait pu donner naissance à un groupement¹.

L'article 4 du décret du 16 janvier 1925 énonce le principe : « les membres du Conseil national économique seront délégués dans chaque catégorie par la ou les organisations les plus représentatives. Ces organisations seront désignées par le Gouvernement sur la proposition du ministre du Travail³, après avis des ministres intéressés. Le Président du Conseil fera connaître à ces organisations le nombre des représentants qu'elles auront à envoyer au Conseil...

Deux arrêtés, en date du 9 avril 1925, ont précisé les détails de l'organisation. Le premier d'entre eux a notamment voulu parer aux graves dangers que pouvaient présenter, dans le texte du décret ces mots « les organisations les plus représentatives ».

On pouvait craindre en effet, si plusieurs groupements s'étaient créés dans une même profession, l'inexacte et arbitraire représentation qui résulterait de la désignation d'un seul d'entre eux, pour choisir les membres du Conseil national économique ; aussi l'article premier de l'arrêté « sur l'organisation du Conseil national économique » prévoit-il que « deux ou plusieurs organisations peuvent être groupées pour avoir un ou plusieurs représentants ». Par ailleurs, il ne fallait pas que le mauvais vouloir de l'organisation la plus représentative pût priver une profession de représentation, c'est pourquoi le texte ajoute que « si l'organisation refuse de déléguer des représentants, le Président du Conseil peut désigner une autre organisation pour prendre la place de l'organisation défaillante. »

1. Voir plus haut, page 94 et la note.

2. Ce système rappelle le système censitaire de la Restauration et de la Monarchie de juillet où l'on ne reconnaissait de capacité politique qu'aux seuls citoyens fortunés.

On a déjà vu (p. 94) quelles critiques avait soulevées la division intérieure de la vie économique en plusieurs tranches.

3. Cette compétence du ministre du Travail, qui paraît extraordinaire puisque le Conseil économique siège auprès du Président du Conseil, tient aux circonstances : en janvier 1925, le Président du Conseil, s'est déchargé sur le ministre du Travail du soin de désigner les organisations. A l'heure actuelle le ministre du Travail n'est jamais consulté.

Le deuxième arrêté désigne par catégorie les organisations qui délèguent des représentants au Conseil national économique. Il a été plusieurs fois modifié depuis lors¹, pour tenir compte de la création de nouveaux groupements.

En fait ce sont les grands groupements, les grandes associations qui monopolisent, si l'on peut dire, la représentation au Conseil national économique. La Confédération générale de la production française compte 8 délégués, elle est représentée au « Travail de direction » et au « capital industriel et commercial ». La Confédération générale du Travail fournit 9 délégués au « travail salarié », soit à la section de la main-d'œuvre du commerce, soit à celle de la main-d'œuvre d'agriculture, soit à celle de la main-d'œuvre des transports. La Confédération des Travailleurs intellectuels est représentée à deux titres : celui du travail intellectuel et de l'enseignement, où elle a quatre délégués, celui du travail salarié, section des techniciens du commerce et de l'industrie, où elle a deux délégués.

Au fond, cette prépondérance paraît normale si l'on tient compte de l'importance numérique de ces Confédérations. Toutefois de nombreuses protestations ont éclaté : celles de la Confédération des travailleurs chrétiens, qui s'est plainte de la place donnée à la C. G. T. et a voulu partager avec cette dernière la représentation de la section de la main-d'œuvre des transports et de celle de l'industrie. Il a fallu encore choisir entre la Fédération des Commerçants détaillants, celle des groupes commerciaux et industriels, ou l'Union des intérêts économiques pour envoyer des délégués à la section « commerce » du « Travail de Direction » ou encore il a fallu départager deux groupements de l'Artisanat pour la délégation au titre des métiers urbains, la Chambre des métiers d'Alsace et la Confédération générale de l'Artisanat².

Sans doute, cette représentation n'est-elle pas toujours aussi exacte qu'on pourrait le souhaiter. Mais c'est avec raison que l'autorité réglementaire n'a pas accordé brutalement à tous les Français le suffrage économique. Ils n'y étaient pas préparés ; qu'on se souvienne de la composition

1. Voir les arrêtés des 24 avril 1926, 16 décembre 1931 et 21 février 1934.

2. Tedeschi, *op. cit.* p. 163.

et de l'autorité des tribunaux, lorsque sous la Révolution fut instituée l'élection des juges ! Il en est de la vie économique, comme de la vie politique tout au moins comme il devrait être de la vie politique : il faut une certaine éducation pour y accéder. L'élection à la fois indirecte et censitaire du Conseil national économique constitue en quelque sorte un palier d'attente qui correspond assez bien au niveau de la compétence économique des contemporains.

L'élection. — Au contraire, lorsqu'il s'agit d'institutions dont l'objet est limité à des questions précises, et qui se recrutent dans des catégories déterminées d'intéressés, il n'est pas à craindre qu'une concurrence soit faite au Parlement. Dès lors, si ces intéressés ont une culture professionnelle, une maturité sociale suffisantes, on leur reconnaît le droit, de désigner eux-mêmes leurs représentants.

Certes, de ce procédé au procédé mixte que nous étudions plus haut, les différences ne sont pas toujours très profondes. Cependant, l'élection assure aux intéressés la plus grande liberté dans la désignation de leurs représentants. Si les pouvoirs publics interviennent à plusieurs reprises dans la procédure aucun acte émanant d'eux n'est à la base de la désignation. Les textes organiques donnent seulement les cadres destinés à assurer le choix le plus représentatif possible.

Cette différence avec ce qu'elle comporte d'essentiel au fond, de peu appréciable en la forme, se marque bien pour le Conseil national de la main-d'œuvre, tel qu'il fonctionne en vertu du décret du 7 avril 1925. Ce Conseil comprend notamment, nous l'avons vu, des membres représentant les employeurs et des membres représentant les ouvriers et employés de l'industrie, du commerce et de l'agriculture. Ces membres sont nommés par le ministre du Travail sur la proposition des organisations centrales des catégories professionnelles intéressées, après avis du ministre de l'Agriculture, en ce qui concerne les représentants des patrons et ouvriers de l'Agriculture. A première vue, ce procédé paraît sensiblement le même que celui employé pour le recrutement du Conseil national économique : mais un trait essentiel les distingue : pour le Conseil national de la main-d'œuvre, au contraire de ce qui se produit pour le Conseil

national économique, le Gouvernement n'intervient pas pour désigner le groupement le plus représentatif. L'autorité ne fait que ratifier la désignation¹.

D'autres fois, le caractère électif de la nomination est franchement prévu dans le texte organique, mais il reste très étroitement limité. Pour n'en prendre qu'un exemple entre plusieurs, le Conseil de l'Office national des recherches scientifiques comprend des membres élus du Parlement et de corps savants et techniques. La forme élective n'est dans ce cas, il faut bien le remarquer, qu'une simple formalité destinée à éviter au gouvernement un choix sans grande importance, mais qui ne laisse pas d'être embarrassant.

Cependant le procédé de l'élection revêt souvent plus d'ampleur : il consiste non pas en la représentation de groupements, mais en celle d'individus, à vrai dire il n'est appliqué, en pratique, que pour le recrutement des membres d'institutions dont l'objet est précis et limité, et dans le cadre d'associations professionnelles déjà cohérentes. L'élection n'est en effet possible que lorsque l'évolution professionnelle et économique est assez forte pour avoir abouti, à la création de catégories stables et disciplinées. Si limité que soit son emploi, le procédé de l'élection ainsi mis en œuvre, permet d'offrir, dans le sein des institutions l'image la plus exacte des intérêts en cause.

Par une curieuse rencontre il est d'ailleurs, dans une large mesure, à l'origine de la création et de l'autorité de bon nombre d'institutions représentatives des intérêts. La création de Conseils supérieurs comme celui des chemins de fer, de transports aériens, des postes, télégraphes et téléphones, le Comité consultatif des tabacs, dont les représentants du personnel sont élus, a calmé bien des agitations ouvrières. L'élection a ainsi une importance particulière dans les Conseils où doivent être représentés des catégories

1. Il en était de même pour les Commissions consultatives d'impôt telles qu'elles existèrent en vertu de l'article 12 de la loi du 4 avril 1926; l'avocat membre de la commission de l'impôt sur les bénéfices non commerciaux était désigné par les bâtonniers du département eux-mêmes élus par leurs confrères, l'avoué qui le remplace, le cas échéant, est choisi par le Président de la Chambre de discipline des avoués du département. Le notaire était désigné par les Présidents des Chambres de discipline, le médecin par les Syndicats de médecins. C'étaient de véritables élections au deuxième degré, qui se déroulaient ainsi.

sociales trop longtemps négligées par les pouvoirs publics. Le Conseil Supérieur des Assurances sociales, celui des Sociétés de secours mutuels, celui de l'Assistance publique, les Conseils des Mutilés, Réformés et Pupilles de la Nation, sont tous, au moins en partie, recrutés à l'élection. Il ne faut pas omettre dans cette énumération les Conseils d'administration des ports autonomes dans lesquels, bien que les préoccupations techniques prédominent, le point de vue social n'est pas exclu.

Pour éviter, dans la mesure du possible, de fâcheux conflits, les conditions dans lesquelles se déroulent les élections sont minutieusement déterminées par les textes. Il ne serait pas intéressant d'en donner quelques exemples qui montreraient les difficultés d'application qu'un tel système rencontre et permettraient de décrier un aspect du droit électoral français nouveau et qui prend chaque jour plus de place.

On se souvient que le Conseil supérieur du travail n'est pas entièrement composé de membres élus. Seules 3 catégories de délégués sont désignés à l'élection. C'est le décret du 31 janvier 1921 qui règle la procédure de cette dernière, laquelle ne laisse pas d'être assez complexe.

La première catégorie de membres élus sont les délégués des conseils de prud'hommes. Ceux-ci sont choisis par 2 collèges; le premier comprend les 5 sections du Conseil des prud'homme de Paris qui élit 2 patrons et 2 ouvriers, les membres patrons et les membres ouvriers formant 2 assemblées distinctes. Le 2^e collège, qui comprend les conseils siégeant dans les villes autres que Paris, élit 6 patrons et 6 ouvriers au scrutin de liste, chaque conseil ayant droit à un suffrage. C'est une lettre recommandée du ministre du Travail qui prévient les présidents des 2 collèges de la date extrême à laquelle le vote doit lui être parvenu.

La réglementation est plus compliquée en ce qui concerne l'élection des 22 représentants élus par les membres des Chambres de commerce, et des Chambres consultatives des Arts et Manufactures, il a fallu répartir ces représentants entre divers groupes professionnels. On a essayé d'opérer ces groupements d'une façon aussi proche que possible de l'égalité; on en a formé 22¹.

1. Le 1^{er} groupe est celui des mines, carrières, salines; les 2^e et 3^e ceux de l'alimentation; industries et commerces de gros et de détail; le 4^e les indus.

Les conditions d'éligibilité sont celles du droit commun¹. Les femmes sont éligibles dans les mêmes conditions que les hommes. Il faut noter qu'il est expressément prescrit que nul ne peut représenter un autre groupe professionnel que celui auquel il appartient ou a appartenu. Ici, encore, comme lorsqu'il s'agissait des représentants des conseillers prud'hommes, c'est le ministre qui convoque le collège électoral; il prévient les présidents des Chambres de commerce un mois au moins avant la date extrême à laquelle doivent lui parvenir les bulletins de vote. Le vote par correspondance est possible.

L'élection des 24 représentants des syndicats d'ouvriers et d'employés est faite sensiblement suivant le même modèle. Quelques différences existent néanmoins². Si les conditions d'éligibilité sont les mêmes, des règles spéciales ont au contraire été tracées pour l'électorat. Les syndicats en effet, ne sont pas des organismes publics comme les Chambres de commerce, les Chambres consultatives des Arts et Manufactures et les conseils de prud'hommes; ils se créent librement; quels sont donc les syndicats qui pourront donc désigner ces représentants? De combien de voix pourront-ils disposer? C'est ce que détermine le décret: sont électeurs les syndicats régulièrement constitués le

tries chimiques, céramique et verrerie, fabrication de papier; le 5^e les industries des cuirs et peaux, les 6^e et 7^e l'industrie de la laine, du lin, du jute, du coton et leurs mélanges, y compris les industries similaires et succédanées; le 8^e l'industrie de la soie et ses mélanges, y compris les industries similaires et succédanées; le 9^e le travail des étoffes, vêtements, toilette (département de la Seine); le 10^e le travail des étoffes, vêtement, toilette (autres départements que celui de la Seine) le 11^e l'industrie du bois et du bâtiment (bois); commerce et manutention non compris; le 12^e la métallurgie et la construction mécanique; le 13^e le travail des métaux communs et bâtiments (métaux); le 14^e l'industrie des bâtiments (pierre, enduits, canalisation); le 15^e les transports par voies ferrées; le 16^e les transports par terre, tramways, omnibus, roulage, manutention; le 17^e les transports par eau, les entreprises de manutention des ports; le 18^e les industries polygraphiques; le 19^e les industries relatives aux lettres, sciences et arts (instruments de précision et d'optique, horlogerie, bijouterie, orfèvrerie, pierre précieuses, arpenteurs-géomètres, spectacles, etc...; les 20^e, 21^e et 22^e les banques et les commerces autres que ceux de l'alimentation.

1. Pour être éligible, il faut donc être Français, pourvu des droits civils et politiques et âgé de 25 ans.

2. Au lieu que 3 groupes, les groupes 20, 21 et 22 soient constitués pour la représentation des banques et des commerces autres que ceux de l'alimentation, les groupes 20 et 21 comprennent : les administrations privées et commerces autres que ceux de l'alimentation; le groupe 22 : les voyageurs et représentants de commerce; les groupes 23 et 24 : l'agriculture, les forêts, l'horticulture. En outre, les représentants des groupes 2 et 3, 6 et 7, 9 et 10, 12 et 13, 20 et 21, 23 et 24 sont élus par l'ensemble des syndicats formant les 2 groupes.

1^{er} janvier de l'année où ont lieu les élections et comprenant au moins 25 membres. Chaque syndicat dispose d'un nombre de voix proportionnel au nombre de ses membres à cette dernière date, à raison d'une voix par 25 membres ou par fraction supplémentaire de 1 à 25. Toutefois les syndicats comportant moins de 25 membres peuvent déléguer leur droit de suffrage soit à un autre syndicat ressortissant au même groupe et comptant au moins 25 membres soit à l'union des syndicats ressortissant au même groupe, à laquelle ils sont affiliés. Le préfet, dans chaque département, évalue, d'après les renseignements fournis par les syndicats, le nombre des membres de chaque syndicat et l'étendue de ses droits électoraux. Il dresse avant le 1^{er} mars une liste électorale provisoire par groupes professionnels des syndicats existant dans le département, contenant le nom de chaque syndicat électeur et le nombre des membres ; diverses formalités de publicité doivent être observées. Les protestations relatives aux énonciations et classements des syndicats par groupes professionnels sont admises jusqu'au 15 mars. Ces protestations jugées par le préfet et par le ministre, la liste départementale rectifiée devient définitive le 1^{er} mai. Toutes les listes sont centralisées par le ministère du Travail qui, pour chaque élection, envoie à chaque syndicat un bulletin de vote avec l'indication du nombre de ses voix et du groupe auquel il appartient, 10 jours au moins avant que le bulletin ne doive être renvoyé par le ministre.

Le dépouillement des votes relatifs aux élections du Conseil supérieur du Travail est opéré par la commission permanente du Conseil supérieur, qui recense les votes, et procède à la vérification de toutes les opérations électorales. Ces résultats sont publiés au *Journal Officiel*, et au bulletin officiel du ministère du Travail.

La complexité de cette réglementation, qui associe des catégories distinctes d'électeurs à la composition d'une même institution, le rôle des organismes publics, et des groupements privés, qui fournissent des cadres aux élections, et singulièrement le caractère particulier des syndicats qui sont, aux termes mêmes du décret, les électeurs aux lieux et places de leurs membres, enfin l'application des règles du droit électoral politique, tel qu'il se dégage

notamment de la loi du 5 avril 1884, à des élections professionnelles, nous ont paru justifier qu'on insiste sur cette procédure.

A raison de l'objet plus limité du Conseil supérieur des chemins de fer, les élections des représentants du personnel posent un problème moins complexe; elles sont déterminées par le décret du 9 décembre 1924. Le personnel des chemins de fer est divisé en 13 catégories; chacune de ces catégories est représentée au Conseil supérieur par un délégué, sauf la catégorie qui en compte 2. Avant toute chose, on accomplit donc, comme toujours, une opération de classification et de division en plusieurs collèges électoraux. Mais à la différence de ce qui se passe généralement, les élections sont à 2 degrés pour éviter la réunion à Paris d'un collège électoral trop nombreux. Au contraire de ce qu'on trouve, par exemple, pour le Conseil supérieur du Travail, les élections n'ont pas lieu par l'intermédiaire de syndicats ou de Chambres de commerce.

Sont électeurs au premier degré tous les agents en activité de service, commissionnés avant le 1^{er} du mois précédant celui dans lequel a lieu l'élection, ainsi que les agents du service discontinu remplissant la même condition de commissionnement. Dans chaque réseau, les agents sont répartis en 13 collèges électoraux, appelés à élire 4 délégués (8 pour C) électeurs au 2^e degré parmi ceux de leurs membres qui comptent au moins 5 ans de commissionnement au 1^{er} du mois précédant celui où a eu lieu l'élection. Celle-ci se fait au scrutin de liste. Les listes contiennent pour chaque collège électoral, des candidats qui signent une déclaration collective, dûment légalisée et visée par le directeur du réseau. Elles sont adressées au ministre des Travaux publics, 25 ou 35 jours avant la date des élections. Chaque électeur dispose de 4 suffrages, sauf dans la catégorie C où il en a 8, et peut voter pour des noms qui ne figurent pas sur les listes.

Les électeurs du 2^e degré se réunissent en 2 collèges : l'un comprenant les catégories A à F, l'autre les catégories H à N, et choisissant chacun 7 représentants. On vote à Paris dans un local désigné par le ministre, et le vote a pour objet de déterminer le réseau auquel sera attribué un représentant de la catégorie A, le scrutin est encore ici le scrutin de liste.

Il serait fastidieux d'énumérer encore d'autres procédures électorales, comme celles organisées par les arrêtés du 18 août 1926 et le décret du 28 janvier 1927 pour le Conseil consultatif des tabacs, ou celle prévue par le décret du 8 septembre 1923 concernant l'organisation et le fonctionnement du Conseil supérieur des postes, télégraphes et téléphones. Toutes, avec les variantes que comportent les différences des corps électoraux, obéissent à ces mêmes règles : constitution de groupes d'intéressés auxquels sont attribués des représentants à proportion de leur importance ; institution d'une commission de recensement destinée à établir la liste électorale, lorsque les électeurs ne sont pas des fonctionnaires ; votation individuelle à l'intérieur des collèges électoraux ; constitution de commissions de scrutins : commission unique au Conseil des postes, télégraphes et téléphones, commissions aussi nombreuses que les collèges électoraux au Conseil des Tabacs.

Des règles minutieuses assurent ainsi la sincérité des élections et par suite l'exacte représentation des intéressés.

La réunion de la majorité des suffrages ne suffit d'ailleurs pas pour conférer la qualité de membre d'une institution représentative des intérêts. Assemblées purement administratives fonctionnant dans le cadre traditionnel des services publics, produits du mouvement de décentralisation par service, dont les progrès furent plus longs que ceux de la décentralisation territoriale, les institutions représentatives des intérêts ne se constituant pas définitivement sans qu'interviennent les pouvoirs publics. Au contraire de ce qui se passe pour les assemblées politiques, ou locales l'investiture est donnée non par l'électeur, mais par l'autorité supérieure. A cet égard, il n'est point de différences, entre les représentants des intérêts suivant les modes de leur recrutement. Un acte administratif doit toujours sanctionner leur entrée au service de la puissance publique.

*
* *

Ce n'est pas un des phénomènes les moins curieux de l'histoire administrative de la France contemporaine que l'apparition de toute une catégorie de citoyens, intermédiaires entre les fonctionnaires et les simples adminis-

trés, et qui, commerçants, industriels, médecins, exerçant donc des professions indépendantes de la puissance publique participent, dans des Conseils et des Commissions, à la gestion des services publics. Occupés dans la vie quotidienne à des tâches strictement privées, ils se voient peu à peu conduits, par suite de l'extension des attributions de l'Etat, à jouer un rôle dans les affaires administratives. Sans doute, ils sont loin d'être des fonctionnaires, puisqu'ils ne justifient pas de l'existence d'un cadre, de la permanence d'un emploi, de l'allocation d'un traitement et d'une retenue pour la pension de retraite. Cependant s'ils ne sont pas pourvue d'un statut, leur situation juridique offre des traits particuliers, notamment en ce qui concerne leur investiture ou leur nomination, la durée de leurs fonctions, et même, dans certains cas, leur rétribution.

La nomination émane en effet toujours, nous l'avons dit, de l'autorité publique : c'est toujours un acte administratif qui investit de ses fonctions le membre désigné ou élu. Cet acte varie suivant les cas, sans qu'on puisse en tirer de règles générales. Le plus souvent, pourtant, c'est un arrêté ministériel, ou, lorsqu'il s'agit de commissions locales un arrêté préfectoral qui intervient. Parfois, sans raison particulière d'ailleurs, la nomination est faite par décret : c'est par exemple ce qui se passe pour la Commission permanente des stations hydrominérales et climatiques, dont 37 membres sont nommés par décret, rendu sur la proposition du ministre de la Santé publique, ou encore pour le Conseil supérieur des chemins de fer, dont les 35 représentants des intérêts généraux sont nommés pour 3 ans sur la proposition du ministre des Travaux publics. D'autres fois l'intervention de l'autorité publique est minime. Elle se résout en une simple proclamation d'élection. Cela se produit par exemple pour les élections du personnel au Conseil supérieur des chemins de fer, le ministre donne sa sanction à l'opération électorale qu'il centralise en proclamant les résultats au *Journal officiel*. Il est même certains cas où la mission de proclamer ces résultats n'appartient pas au ministre, en vertu de la loi du 12 juin 1920, relative aux ports autonomes, à côté des membres nommés par décret, on trouve, en effet, des membres désignés par la Chambre de commerce, le Conseil général et le Conseil

municipal qui sont investis de leurs fonctions de membres du Conseil d'administration du port autonome, en vertu de cette simple désignation. C'est une commission qui proclame parfois les résultats : par exemple, pour le Conseil supérieur de l'Enseignement technique, en vertu de l'article 5 de la loi du 25 juillet 1929, de l'article 3 du décret du 23 juillet 1930 et d'un arrêté du 1^{er} août 1930, c'est une commission formée des membres de droit du Conseil qui, non seulement, procède à la vérification de toutes les opérations, mais encore proclame les résultats des élections qui sont publiées au *Journal officiel*. Et le Conseil d'Etat a jugé dans un arrêt du 26 janvier 1934 : Sieur Laurent, que le sous-secrétaire d'Etat de l'Enseignement technique ne pouvait légalement revenir sur la décision prise par la Commission que dans le délai de 15 jours imparti par les textes précités pour qu'il soit statué par lui sur les réclamations contre ces élections.

Cette procédure de nomination est appliquée aussi bien aux membres suppléants qu'aux membres titulaires : on sait, en effet, qu'à certains conseils, au Conseil national économique, au Conseil supérieur des chemins de fer, par exemple, en sus des membres titulaires sont nommés des membres suppléants. Dans la pratique, il y a peu de différences entre membres titulaires et membres suppléants, qui siègent au Conseil national économique notamment ensemble¹.

Pour être membre d'une de ces institutions représentatives des intérêts, on le sait déjà, et c'est une condition essentielle, il faut représenter un intérêt, c'est-à-dire être nommé ou désigné parmi certaines catégories. La nécessité du lien avec l'« intérêt » est parfois rappelée en termes exprès. Les délégués des syndicats au Conseil supérieur du travail ne doivent pas, d'après décret du 31 janvier 1921, représenter un autre groupe professionnel que celui auquel ils appartiennent ou ont appartenu. Mais ce n'est pas là toujours une condition suffisante et d'autres obligations sont imposées, parfois, pour faire partie de Conseils supérieurs ou d'administration. Pour être membre du con-

1. Au Conseil national économique, on trouve deux membres suppléants pour un membre titulaire; ils sont nommés sur la proposition de la même organisation professionnelle. Au Conseil supérieur des chemins de fer, la suppléance n'est possible que pour les représentants du personnel.

seil d'administration de l'Office des combustibles liquides, par exemple, il faut être de nationalité française et jouir de ses droits civils et politiques. La même obligation est faite aux membres du Conseil national économique et du Conseil supérieur du travail; de plus une condition supplémentaire est exigée, celle d'avoir 25 ans. Au Conseil supérieur des chemins de fer, existe une incompatibilité spéciale pour les représentants des intérêts généraux de la nation : elle se comprend d'ailleurs aisément; c'est celle d'administrateur d'une compagnie de chemins de fer. On peut noter, car c'est un trait intéressant, à cette époque de féminisme hésitant, que les femmes peuvent faire partie de ces institutions; leur accession est, dans certains cas, spécialement prévue : par exemple au Conseil supérieur du travail; et il ne semble pas d'ailleurs qu'en l'absence de textes exprès, les femmes puissent se voir refuser accès d'un de ces conseils; nulle part à notre connaissance il n'est prescrit que les membres des assemblées que nous étudions doivent avoir satisfait aux obligations de la loi sur le recrutement. Au surplus, l'interdiction faite aux femmes de devenir membres de ces assemblées serait incompréhensible.

Les nominations, les désignations sont faites à temps. Dès l'instant où il y a une représentation, il importe, en effet, qu'elle soit aussi fidèle que possible; la vie économique, politique et sociale évolue; il convient de ne pas maintenir trop longtemps en fonction les mêmes délégués. Aussi est-ce pour une période généralement assez courte qu'est faite la nomination ou la désignation. On ne saurait dresser un tableau de la durée de toutes les nominations. Qu'il nous soit seulement permis d'indiquer que la nomination est faite pour 6 ans à l'Office industriel de l'azote, pour 4 ans à l'Office de la navigation, pour 3 ans à l'Office des pêches, au Conseil supérieur de l'agriculture, au Conseil supérieur des chemins de fer, pour 2 ans au Comité consultatif du commerce et de l'industrie et au Conseil national économique.

A ce régime de renouvellement périodique sont également soumis les membres nommés discrétionnairement par le ministre, ceux choisis par lui sous certaines conditions, dans certaines catégories, et les membres élus. Un incon-

vénient reste à éviter, que n'atténue pas suffisamment la permanence de droit et de fait des membres de droit et des représentants des administrations publiques, et qui est commun à toutes les assemblées, politiques aussi bien qu'administratives : la modification de la composition des conseils risque de troubler la continuité de l'effort de l'assemblée, et par là de porter atteinte à l'autorité de l'institution.

A vrai dire ce danger est plus grave lorsque le Conseil a un rôle de gestion que lorsqu'il a simplement une mission consultative ; il se fait davantage sentir dans les Conseils des organismes décentralisés, que dans les Conseils supérieurs. Aussi est-ce surtout pour les premiers, qu'ont été prévus des renouvellements partiels : par exemple le Conseil d'administration de l'Office national industriel de l'azote est renouvelé par moitié tous les 3 ans ; celui de l'Office de la navigation intérieure par moitié tous les 2 ans, et celui de l'office des pêches par tiers tous les 3 ans.

Il n'est pas d'ailleurs impossible que les membres de ces institutions soient obligés de se démettre de leurs fonctions avant l'expiration de leur mandat.

En premier lieu, une révocation peut toujours se produire : un acte de l'autorité publique a nommé, un acte de l'autorité publique peut révoquer. On peut fort bien imaginer des cas de révocation : un acte indigne commis par un représentant des intérêts, légitimerait certainement l'intervention de la puissance publique. Pour n'avoir, semble-t-il, jamais eu lieu, il paraît bien qu'un représentant des intérêts peut être révoqué tout comme un fonctionnaire public¹. Outre la révocation (ou la démission) d'autres causes de cessation anticipée de fonction peuvent exister : la disparition des conditions mises par la loi à la nomination, par exemple, entraîne la démission d'office. Un fonctionnaire nommé es qualité membre d'un conseil, cesse d'en faire partie, nécessairement, s'il perd la qualité à raison de laquelle il a été nommé ; de même lorsque la loi exige des conditions de nationalité, d'âge, de capacité, pour la

1. Plus souvent d'ailleurs en fait, lorsque la nomination a eu lieu sur présentation d'une association, ou après élection, la démission intervient avant la révocation.

nomination, si l'une de ces conditions vient à disparaître le remplacement du représentant d'intérêts s'impose¹ :

La question qui est assez nette lorsqu'on examine les conditions externes, si l'on peut dire, de la nomination, est moins claire lorsqu'il s'agit des conditions internes, c'est-à-dire les liens qui rattachent le représentant et les intérêts représentés. Que se passe-t-il lorsqu'un membre d'un Conseil représentatif des intérêts abandonne la profession qui lui avait valu de faire partie du Conseil, ou l'association qui l'avait désigné au choix du gouvernement? La suppression du lien implique la suppression de l'aptitude à représenter : le bon fonctionnement de la représentation des intérêts exigerait donc le remplacement du représentant. C'est d'ailleurs bien ce qui se produit le plus souvent en fait; le délégué qui cesse d'avoir un rapport direct avec les intérêts qu'il représentait jusqu'alors, donne sa démission et se fait remplacer. Mais en droit, en cas de refus de démissionner, l'autorité qui a nommé peut-elle pourvoir au remplacement d'office? Il faut distinguer, semble-t-il, suivant les institutions, leurs caractères, et surtout le degré de leur évolution. Quand il s'agit pour le gouvernement de recueillir seulement les avis de techniciens, le remplacement n'est pas nécessaire; la qualité de technicien ne se perd pas parce que pratiquement on cesse d'exercer une profession. Si le conseil doit être, auprès du pouvoir central, un organisme destiné à interpréter les opinions et les désirs des intéressés, et que la nomination soit à la discrétion de l'autorité, le remplacement qui aurait, certes, sa raison d'être, n'est pas possible si la condition du lien du représentant avec les intérêts qu'il représente n'est pas inscrit dans le texte. Au contraire, si cette condition est expressément prescrite, il semble que le remplacement doive avoir lieu. Il en serait de même, à notre avis, dans l'hypothèse, qu'on peut envisager en théorie, où la personnalité désignée au choix du ministre, ne ferait pas partie du groupement, si les raisons qui ont motivé la désignation du représentant venaient à disparaître. Sans doute l'examen des raisons qui ont conduit un groupement à une proposition de nomination ne laisserait pas d'être délicat;

1. De même la faillite frauduleuse d'un commerçant doit entraîner sa démission d'office.

cependant cette solution s'impose, et toute garantie d'équité est donnée, si ce remplacement est opéré sous le contrôle de l'autorité contentieuse. La même solution doit être adoptée lorsque la nomination est due à l'élection. Nous nous trouvons en présence d'un principe qui, s'il n'est pas exprimé, domine toute la matière; lorsqu'il ne doit pas en être fait application, c'est que des textes ont prévu expressément des dérogations. C'est ainsi qu'aux termes de l'article 15 du décret du 31 janvier 1921, relatif aux élections du Conseil supérieur du travail : « Les 64 délégués des patrons et ouvriers désignés aux articles 5 et 6 conservent leur mandat même s'ils viennent à perdre la qualité en raison de laquelle ils ont été appelés à siéger au Conseil supérieur¹. » En somme, le remplacement et la révocation exercés à bon escient, et sous le contrôle de la juridiction administrative, sont la condition d'une exacte représentation.

Ces règles juridiques assez précises prêtent, à plus d'un égard, au mandat de représentant des intérêts, les caractères d'une fonction publique. On pourrait être tenté d'aller plus avant dans le parallèle et de comparer les indemnités perçues par les membres de certaines institutions représentatives, avec le traitement touché par les fonctionnaires : ces indemnités représentent, non pas seulement des indemnités de déplacement, mais des indemnités de séance, c'est-à-dire de travail; les fonctionnaires qui font partie de ces institutions et dont les services sont rémunérés par le traitement inhérent à leur titre ou leur emploi, n'y ont pas droit. Le rapprochement est cependant difficile à soutenir : la faiblesse de ces allocations, leur caractère aléatoire, le mode de leur attribution ne sauraient les faire considérer que comme de simples compensations, elles permettent aux délégués de faire face aux frais de séjour et d'atténuer le manque à gagner résultant pour eux, dans l'exercice de leur profession de leur assiduité aux séances².

1. D'ailleurs le décret prévoit les conditions de remplacement en cas de décès, démission, perte de droits civiques, ou civils. Il est procédé à ce remplacement pour les Chambres de commerce s'il y a 3 vacances, pour les Syndicats s'il y a 3 vacances, pour les conseils de prud'hommes s'il y a 2 vacances, chez les patrons ou chez les ouvriers; pour les autres cas à chaque vacance.

2. A titre d'indication on peut donner quelques exemples : au Conseil supérieur du Travail, en vertu de l'article 20 du décret du 31 janvier 1921.

Ainsi donc le choix, la nomination, la durée et la rémunération des fonctions de membre des organismes de représentation des intérêts sont régis par des règles dont l'en-

modifié par le décret du 20 novembre 1930, les représentants des syndicats ouvriers, des Conseils de prud'hommes, des sociétés coopératives de consommation et des associations ouvrières de production ont droit à 75 fr. par jour, depuis la veille de la séance d'ouverture jusqu'et y compris la séance de clôture des sessions auxquelles ils assistent lorsqu'ils habitent hors du département de la Seine, et en outre un remboursement forfaitaire des frais de déplacement; l'indemnité n'est que de 50 fr. par jour, pour chaque journée où ils assistent aux séances du Conseil supérieur, lorsqu'ils demeurent dans le département de la Seine. L'indemnité est moins forte, elle est seulement instituée par un jeton de présence de 40 fr. lorsqu'il s'agit d'assister aux séances de la section permanente, auquel s'ajoute, pour les membres qui habitent hors du département de la Seine une indemnité de déplacement.

Sont calculées exactement de la même façon, d'après les décrets du 11 janvier 1931 les indemnités allouées à certains membres du Conseil supérieur des Assurances sociales, les représentants des Conseils d'administration, des sociétés de secours mutuels, des caisses primaires, des unions départementales et interdépartementales des caisses d'assurances sociales pour la réassurance, les délégués des commissions administratives des hôpitaux et hospices publics, du Conseil supérieur des Sociétés de secours mutuels, des groupements professionnels de médecins, pharmaciens, chirurgiens dentistes et sages-femmes; les 3 membres nommés par le ministre du Travail parmi les personnes connues pour leurs travaux sur les questions d'assurances de prévoyance sociale ou de chômage.

Le décret du 7 juin 1930 prévoit de la même façon que les membres titulaires et suppléants du Conseil national économique touchent s'ils résident hors du département de la Seine une indemnité de 50 fr. par jour depuis la veille de la séance d'ouverture jusqu'et y compris la séance de clôture des sessions auxquelles ils assistent, de 40 fr. pour chaque journée où ils assistent aux séances du Conseil national économique. En outre, il importe de le noter car c'est le seul Conseil où la présence aux Commissions qui ne sont pas la Commission permanente soit rémunérée, les membres du Conseil national économique ont droit à un jeton de présence de 40 fr. pour chacune des séances des Commissions tenues en dehors des sessions du Conseil. Ils ont droit à une indemnité de déplacement représentant le montant des frais réellement déboursés. Il convient de signaler que les rapporteurs, qui aux termes de l'art. 3 du décret du 7 juin 1930, doivent être choisis parmi des catégories déterminées de fonctionnaires ont droit à une indemnité de 2.000 fr. par rapport, le total annuel des sommes distribuées à ce titre ne pouvant dépasser 3.000 fr. par an.

Enfin, on peut encore noter que les membres du Conseil supérieur des Chemins de fer, quels qu'ils soient (mais il n'y figure pas de fonctionnaires) perçoivent un jeton de présence fixé à 100 fr. par séance par arrêté ministériel du 19 mai 1922, et des indemnités de déplacement qui s'élèvent à 60 fr. par jour de présence à Paris, pour les membres du Conseil qui, en raison de leurs fonctions résident à une distance de Paris supérieure à 100 km.; à 100 fr. si la résidence se trouve à plus de 500 km. de Paris; à 200 fr. si elle est éloignée de plus de 700 km. de la capitale.

Cette pratique n'est d'ailleurs pas générale. Il est certains organismes dans lesquels la gratuité des fonctions de membres de Conseil est de règle : elle est même prescrite pour certains d'entre eux, comme l'Office des Pêches. Au surplus, l'ère d'économie dans laquelle nous sommes entrés, risque d'amener la suppression de ces indemnités, et déjà un décret d'avril 1934 a supprimé les indemnités allouées à certains membres du Conseil supérieur de la coopération en vertu du décret du 22 février 1918, modifié notamment par le décret du 14 avril 1929.

semble constitue presque un statut. Mais ces règles sont relativement récentes; contenues dans des textes élaborés au hasard des circonstances, et non pas selon un plan préalable, elles ne laissent pas de présenter une étonnante complexité qui peut donner naissance à des conflits.

Sans doute, pendant longtemps, les litiges relatifs à des organismes de représentation des intérêts n'ont guère présenté d'importance. C'est que les intéressés eux-mêmes étaient indifférents à leur représentation dans ces organismes, dont l'action, l'autorité, le prestige n'offraient guère de relief. Depuis la guerre cet état d'esprit a changé : la représentation des intérêts a acquis un lustre nouveau ; les groupements se sont accrus et se sont renforcés. Une place dans un Conseil supérieur siégeant auprès du pouvoir central, dans un Conseil d'administration assurant la gestion d'un Office décentralisé, dans une commission au rôle le plus réduit, constitue une sanction et aussi une condition de l'influence du groupement qui l'obtient, un honneur pour le particulier qui est appelé ! Des conflits n'ont pas manqué de survenir au sujet de l'application de ces règles : s'ils sont encore peu nombreux ils ne doivent cesser de s'accroître. Il convient donc d'examiner les procédés par lesquels ils sont résolus.

C'est par des actes administratifs que sont nommés les représentants des intérêts, qu'ils peuvent être révoqués, que leurs indemnités sont liquidées : dès lors ce sont les règles du droit commun du contentieux administratif qui doivent s'appliquer en la matière. Il convient de remarquer tout d'abord, que la partie des règles statutaires qui fait le plus souvent l'objet de requêtes est, en fait, celle qui a trait à la désignation des membres ; la révocation, les indemnités n'ont guère encore soulevé de difficultés. C'est donc essentiellement le contentieux de la nomination qui retiendra notre attention.

La nomination, qui est un acte administratif, peut toujours faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir, recours par la voie duquel « le Conseil d'Etat est appelé à dire le droit au sujet de tous les actes quels qu'ils soient, de toutes les autorités administratives, et d'annuler ceux de ces actes qui sont contraires à la légalité ». Mais en fait

dans l'exercice de ce droit de recours, des distinctions s'imposent : on a vu que les nominations peuvent être faites par l'autorité directement ou seulement après que diverses formalités de désignation eussent été accomplies. Ce recours pour excès de pouvoir, qui peut être ouvert dans quatre cas : incompétence, vice de forme, détournement de pouvoir, violation de la loi ou des droits acquis, exige de la part du requérant qu'il soit à même d'invoquer un droit et de justifier d'un intérêt. C'est cette qualité pour attaquer l'acte de nomination qui manque le plus souvent aux personnes qui s'estiment lésées par la nomination d'un représentant des intérêts. A leur égard, la théorie de l'intérêt personnel est très difficile à établir¹; lorsque la loi réserve au pouvoir central le droit de choisir des membres de commissions parmi elle ou telle catégorie de techniciens, il est assez malaisé de concevoir qu'un particulier puisse avoir un intérêt personnel à réclamer contre ce choix. Toutefois il en serait différemment si le ministre auquel est dévolu le choix désignait un membre en dehors de la catégorie dans laquelle il doit recruter ce technicien : si cette catégorie est assez cohérente pour former une association, il ne semble pas douteux que l'association ainsi constituée puisse, dans les conditions définies par la jurisprudence du Conseil d'Etat, intenter un recours². Mais les chances de succès du recours sont peu nombreuses : dès que des conditions assez précises ne sont pas mises à la nomination, le choix du ministre reste à peu près discrétionnaire.

Si, en droit, il en va différemment, en fait il en est de même lorsque les textes organiques définissent plus explicitement les catégories dans lesquelles le représentant des intérêts doit être choisi : voici par exemple les termes d'un arrêt du Conseil d'Etat du 11 octobre 1929 : Fédération des Syndicats professionnels de cheminots³ : « Considérant que si, en vertu paragraphe du 2 de l'article 71 du décret du 16 janvier 1925 portant règlement d'administration publique pour l'application de la loi du 23 avril 1919 sur la journée de huit heures aux agents des grands réseaux

1. Alibert, *Le contrôle juridictionnel de l'Administration*, p. 117.

2. Voir les arrêts du Conseil d'Etat du 17 février 1922, Fedel, Fédération des professeurs de lycée (*Revue du Droit public*, 1922, p. 68 et la note Jèze), et du 16 juin 1922 : Association amicale des fonctionnaires et employés de préfectures et sous-préfectures de France et d'Algérie.

3. *Lebon chron.*, p. 890.

d'intérêt général, la Commission tripartite prévue au dit article doit comprendre des membres représentant les organisations ouvrières ou le personnel, ce texte ne fait aucune obligation au ministre d'attribuer selon une proportion déterminée des représentants à l'une ou à l'autre de ces deux catégories, que la fédération requérante n'est dès lors pas fondée à soutenir qu'en ne désignant, par l'arrêté constituant la commission dont s'agit qu'un seul représentant des organisations ouvrières contre six choisis dans le personnel des réseaux, le ministre a commis un excès de pouvoir. »

Même lorsque le texte donne plus de précision concernant le groupement dans lequel doit être choisi le représentant des intérêts, le Conseil d'Etat laisse la plus grande liberté possible au choix du ministre. Cette attitude ressort notamment de 2 arrêts : l'un du 19 avril 1929, Confédération française des travailleurs chrétiens et Fédération française des syndicats d'employés catholiques¹ : « Considérant, dit l'arrêt, qu'en vertu de l'article 2 du décret du 7 avril 1925, les membres du Conseil national de la main-d'œuvre, représentant les ouvriers et employés de l'industrie et du commerce « sont nommés par le ministre du Travail sur la proposition des organisations centrales des catégories intéressées » ; considérant d'une part que cette disposition n'a point pour effet d'obliger le ministre à nommer un représentant de chaque organisation centrale ni à suivre les propositions faites par elle ; que d'autre part, les associations requérantes ne justifient point que les nominations effectuées soient entachées de détournement de pouvoir ; qu'ainsi les dites associations, qui ont, d'ailleurs, régulièrement présenté leur candidat, ne sont pas fondées à demander l'annulation de l'arrêté attaqué » ; l'autre du 26 juillet 1933 rendu lui aussi sur la requête de la Confédération française des travailleurs chrétiens, au sujet de nominations faites au Conseil supérieur de l'enseignement technique² est rédigé à peu près dans les mêmes termes. « Considérant qu'en vertu de l'article 2 du décret du 16 janvier 1925, les membres du Conseil supérieur de l'enseignement technique nommés par le ministre comprennent notamment « 10 représentants des groupements pro-

1. *Lebon chron.*, p. 403.

2. *Sirey*, 1933.3.115.

fessionnels et patronaux »; que cette disposition n'apporte aucune limitation à la liberté de choix du ministre parmi les groupements ci-dessus définis, et ne peut avoir pour effet de l'obliger à nommer, comme membre du dit Conseil un représentant de la Confédération requérante; que dès lors, celle-ci n'est pas fondée à demander l'annulation totale de l'arrêté attaqué. Mais considérant que le sieur Buisson, président de la Commission de l'école unique, et le sieur Rey, représentant ouvrier du Conseil d'administration du Conservatoire national des arts et métiers, ne rentraient point en ces qualités, dans la catégorie prévue par l'article 2 sus rappelé, du décret du 16 janvier 1925, que dès lors la Confédération est fondée à soutenir que l'arrêté attaqué a été pris en violation du dit article, en tant qu'il porte nomination des sieurs Buisson et Rey, au titre des représentants des groupements professionnels et patronaux et ouvriers au Conseil supérieur de l'enseignement technique ». Ainsi, si le ministre est libre de choisir les représentants des intérêts dans l'organisation qu'il juge la plus propre à cet effet, il ne peut les nommer s'ils n'appartiennent pas à la catégorie prévue par la loi.

Dans les Conseils recrutés selon un mode plus évolué, cette liberté de choix peut être plus limitée. Au Conseil national économique, qui constitue l'assemblée représentative des intérêts par excellence, le président du Conseil ne peut désigner au hasard l'organisation qu'il jugera plus digne de déléguer des membres. L'article 4 du décret du 16 janvier 1925 prévoit le cas où la désignation d'une organisation comme étant la plus représentative serait contestée : il appartient alors au Conseil national économique de « statuer pour le cas où la détermination de la ou des organisations les plus représentatives serait contestée ». Et le 1^{er} arrêté du 15 avril 1925 détermine la procédure à suivre. Si, au contraire, la désignation d'une des organisations est contestée, la pritestatoon doit être déposée au Secrétariat général du Conseil national économique dans un délai de quinze jours après la publication au *Journal Officiel* de cette désignation. Dans un nouveau délai de 15 jours, le Secrétariat général doit saisir de cette requête la Présidence du Conseil qui fait connaître ses observations au Conseil national économique qui, à son

tour, doit statuer dans un délai de 8 jours. La délibération du Conseil national économique est transmise au président du Conseil qui procède, le cas échéant, à une nouvelle désignation. Cette procédure d'arbitrage, que seule une assemblée comme le Conseil national économique, par suite de sa composition même, peut remplir avec succès, a déjà fonctionné plusieurs fois¹, et donné des résultats satisfaisants. Mais que se passe-t-il si l'une des organisations en cause ne s'incline pas devant la sentence du Conseil? Conformément aux principes de droit français, l'organisation qui s'estime lésée semble pouvoir s'adresser à la juridiction administrative la plus élevée, au Conseil d'Etat, par la voie du recours pour excès de pouvoir. Sans aucun doute, dans une telle hypothèse, le Conseil d'Etat aurait à connaître de tous les éléments du dossier pour savoir, d'une part si l'organisation désignée pour choisir un délégué, est vraiment la plus représentative de la profession, d'autre part, si les formalités de la procédure présentée par l'arrêté ont été observées : cet examen s'impose, en effet, bien que le président du Conseil ne soit pas lié par l'avis du Conseil national économique. Dans quelle mesure, le Conseil d'Etat, en fait, pourrait-il ne pas ratifier une décision du président du Conseil conforme à l'avis du Conseil national économique, il est difficile de le déterminer². Il n'en reste pas moins que les organisations sont assurées que leur représentation est entourée des plus grandes garanties, puisque les désignations se font en dernier ressort, sous le contrôle de la juridiction administrative.

Lorsque la représentation des intérêts est faite par le moyen d'élections, les règles contentieuses sont plus minutieusement définies. Toute une procédure est indiquée par les textes pour que les intéressés puissent faire respecter la sincérité des élections. D'une façon générale, cette procédure s'inspire des règles ordinaires du contentieux des élections à des assemblées autres que les conseils municipaux.

1. Le Conseil national économique a déjà eu à trancher des contestations au sujet de la représentation du « Travail de direction : a) Commerce (arrêté du 24 avril 1926); du « Travail salarié » b) Techniciens (arrêté du 16 décembre 1931); des « Métiers urbains et ruraux (artisans) » (arrêté du 21 fév. 1934).

2. Une requête de la Confédération de l'Artisanat français au sujet de la représentation actuelle de l'Artisanat au sein du Conseil national économique est actuellement pendante devant le Conseil d'Etat.

paux, les conseils d'arrondissement et les conseils généraux¹. Cependant, leur contentieux présente parfois des singularités : en premier lieu les contestations relatives à la liste électorale : ne ressortissent pas à l'autorité judiciaire comme en droit commun électoral; elles ne sont possibles, notons-le, que lorsque les électeurs sont en nombre illimité et n'appartiennent pas à une catégorie de personnes légalement déterminée, comme les agents des grands réseaux de chemins de fer, ou les ouvriers des manufactures de l'Etat; prenons par exemple le cas des syndicats qui désignent 24 représentants au Conseil supérieur du travail : le décret du 31 janvier 1921 indique la procédure à suivre : les protestations relatives aux énonciations et au classement des syndicats sur la liste électorale doivent être faites avant le 15 mars; elles sont instruites et jugées par le préfet avant le 1^{er} avril : la décision préfectorale est notifiée dans les 3 jours. Dans les 15 jours appel de la décision peut être fait au ministre du travail.

Quand il s'agit des élections elles-mêmes, le principe est que l'examen des contestations est confié au ministre compétent. C'est l'application de la théorie du ministre juge en matière d'élections². Toutefois les délais des recours ne sont pas les mêmes suivant les Conseils. Pour le Conseil supérieur des chemins de fer, les contestations sont inscrites au procès-verbal des opérations électorales, adressées au ministre des travaux publics dans les 10 jours à partir de la proclamation des résultats, et tranchées par lui, sauf recours au Conseil d'Etat dans le mois qui suit la décision. Pour le Conseil supérieur de l'agriculture, les contestations relatives aux élections des membres des Chambres d'agriculture sont soumises au ministre de l'agriculture dans les 10 jours; la décision du ministre peut à son tour faire l'objet d'un recours au Conseil d'Etat dans les 10 jours de sa notification. Les contestations relatives à l'élection du personnel navigant au Conseil supérieur des transports aériens sont portées dans les deux mois devant le ministre de l'Air qui statue sauf

1 et 2. Laferrière, *La juridiction administrative*, t. I, p. 462, et suiv., t. II, p. 378 et suiv.

appel devant le Conseil d'Etat. Au Conseil supérieur du travail, les réclamations relatives aux élections doivent être portées devant le ministre dans les 15 jours qui suivent l'insertion des résultats au *Journal Officiel*.

La même procédure s'applique aux élections au Conseil supérieur de la mutualité. Toutefois, ici, une remarque intéressante peut être faite. Les élections, notamment celles de représentants des sociétés de secours mutuels sont faites à 2 degrés. Si les contestations relatives aux élections du 2^e degré vont devant le ministre, sauf recours au Conseil d'Etat, celles relatives aux élections du 1^{er} degré, sont portées devant le juge de paix qui statue, dans les 15 jours, suivant les règles de la procédure d'un maire.

D'autres particularités peuvent être relevées dans ce contentieux électoral. Il peut arriver que des conseils eux-mêmes représentatifs des intérêts aient à statuer sur des réclamations. C'est par exemple le cas des réclamations relatives à l'élection des délégués des planteurs de tabac indigène au Conseil consultatif des tabacs sur lesquelles statue le Conseil d'administration de la Caisse autonome d'amortissement sauf recours devant le ministre des Finances.

Quoi qu'il en soit, c'est ici encore le Conseil d'Etat qui, en statuant en dernier ressort sur les recours dirigés contre les décisions des autorités administratives juges des élections (c'est-à-dire dans la plupart des cas, ainsi que nous venons de le voir, du ministre), assure le respect des élections, et par là le bon fonctionnement de l'administration.

C'est d'ailleurs lui encore qui, en sa qualité de juge de l'excès de pouvoir, apprécierait, le cas échéant, la légalité d'une mesure de révocation ou de toute mesure similaire concernant un membre d'une assemblée représentative des intérêts¹, ou qui, comme juge de plein contentieux, connaîtrait de toute requête concernant la liquidation des indemnités auxquelles ont droit certains membres de Conseils supérieurs.

Il n'est donc pas inexact de dire, ainsi que nous l'avons fait plus haut, que de sérieuses garanties entourent l'exer-

1. Cf. Alibert, *Le contrôle juridictionnel de l'Administration*, p. 340 et suiv.

cice des fonctions de membres des assemblées représentatives des intérêts. Dès l'instant où la nomination a été résolue ou acceptée par l'autorité administrative, la mission doit pouvoir être remplie.

Mais les membres des Conseils et commissions représentatifs des intérêts ne sont pas seulement des collaborateurs de l'administration, ils sont aussi des représentants des intérêts. Quelle est donc leur situation vis-à-vis de ces derniers ? Plus précisément le représentant des intérêts exprime-t-il sur chaque question son opinion personnelle, ou bien est-il tenu d'exprimer l'opinion des intérêts qu'il représente ? Bref est-il soumis aux obligations du mandat impératif ?

Dans les assemblées politiques françaises, le mandat impératif n'a jamais été admis. Sans doute a-t-il été pratiqué par les Etats généraux qui se composaient de mandataires de la Noblesse, du Clergé, et du Tiers-Etat de chaque collège. Mais sous la Révolution, la théorie du mandat représentatif triompha¹. Dans les organismes représentatifs des intérêts, on pourrait penser, au premier abord, que le mandat impératif s'impose : les pouvoirs publics demandent à des groupements professionnels, à des associations économiques, à des corporations de techniciens de leur donner des avis sur des problèmes qui les préoccupent, et qui les concernent sinon toujours directement, du moins indirectement. Il semble naturel que les délégués ne soient que les truchements des intérêts représentés.

En droit positif, il n'en est rien. Les membres des Conseils et commissions représentatifs des intérêts, le sont à

1. Duguit. *Droit constitutionnel*, édit. 1930, t. II, p. 645 et suivantes. « Un député l'est de la nation entière, déclare Sieyès, les citoyens sont ses commettants... On ne doit pas vouloir... qu'un député de tous les citoyens du Royaume écoute le vœu des seuls habitants d'un bailliage ou d'une municipalité contre le vœu de la nation tout entière. Ainsi, il n'y a et ne peut y avoir pour un député de mandat impératif ou même de vœu positif, que le vœu national. » Le député ne tient donc pas son pouvoir uniquement de ceux qui l'ont nommé ; il ne devient pas cessionnaire de cette souveraineté qui reste fixée sur la tête de ses électeurs, il ne peut pas être leur mandataire. Le député n'est donc pas limité dans son action, n'a pas à se conformer aux instructions reçues, ni voter dans un sens indiqué d'avance par ses électeurs, à aucun moment il ne peut être révoqué par ces derniers. Les constitutions de 1791 et de 1848 sont formelles sur ce point. A l'heure actuelle, l'article 13 de la loi du 30 novembre 1875 prévoit expressément que « tout mandat est nul et de nul effet ».

titre individuel et non comme mandataires d'un groupement, d'une association, d'un intérêt. S'ils sont parfois désignés au choix du gouvernement par ces groupements, ces associations, ces intérêts, leur nomination émane presque toujours de l'autorité exécutive. Ils ne peuvent en aucun cas être révoqués par ceux qui les ont désignés. D'ailleurs, le mandat impératif ne peut se comprendre pour les institutions représentatives des intérêts dont le rôle est la plupart du temps, seulement consultatif : l'on ne voit pas bien à quoi servirait l'obligation juridique impartie à un délégué d'obéir aux instructions d'un groupement, si l'avis qu'il exprime ne lie pas l'autorité qui le sollicite. A plus forte raison le mandat impératif est-il impossible lorsque c'est une commission de techniciens que les pouvoirs publics ont réunie. Il n'est fait appel au concours des intérêts particuliers que pour mieux déterminer l'intérêt général; or pour reprendre une expression de Sieyès et l'appliquer à ces institutions, il n'y a et ne peut y avoir pour un représentant des intérêts de mandat impératif, ou même de vœu positif que l'intérêt de la collectivité tout entière.

Il faut reconnaître que dans la pratique les faits se présentent différemment; les représentants des intérêts expriment très exactement les vœux des groupements qu'ils représentent, et cela quel que soit le mode de leur désignation. Au sein des institutions les plus importantes, des intérêts particuliers se heurtent avec violence. L'intérêt général n'a souvent pour interprètes que des représentants du gouvernement dont la présence se légitime ainsi. Ce phénomène s'explique aisément. Les membres des organismes représentatifs des intérêts sont choisis, le plus souvent, parmi les présidents ou les hauts fonctionnaires des groupements syndicaux; s'ils ne défendaient pas suffisamment dans les conseils du gouvernement, les intérêts qui leur sont confiés, leur situation à l'intérieur du groupement syndical en souffrirait. De la même façon que le membre de l'assemblée politique qui ne reçoit pas de mandat impératif, est trop souvent, pour assurer sa réélection, l'attentif interprète des exigences de ses électeurs, le membre de l'assemblée représentative des intérêts obéit aux impé-

rieuses suggestions de son groupement pour conserver son autorité dans le syndicat ou l'association à laquelle il appartient. Il n'y a guère d'exception à cet état de choses que lorsque la représentation des intérêts est synonyme de représentation de techniciens, et que les matières traitées n'intéressent pas directement un groupement.

Il ne convient pas, d'ailleurs, de le regretter : l'objet de la représentation des intérêts est précisément de renseigner officiellement les pouvoirs publics sur les intérêts particuliers qu'il leur est malaisé de connaître. Les institutions perdraient de leur importance s'il n'y était procédé qu'à des discussions académiques. La violence des passions qui les agitent est une des garanties les plus essentielles de l'utilité et de l'avenir des institutions.

*
* *

La représentation des intérêts prend donc en France une place extrêmement importante. Elle associe au gouvernement presque tous les éléments du pays, depuis les fonctionnaires¹ jusqu'aux consommateurs, en passant par les ouvriers et les employés, les agriculteurs, les commerçants et les industriels. L'Etat français par son canal se voit donc peu à peu insuffler du sang nouveau.

Il faut voir maintenant comment il use de ces collaborations qu'il sollicite et quelle est l'autorité qu'il reconnaît à ces Conseils qu'il a si généreusement créés.

1. Des représentants de fonctionnaires, pris en tant que tels et non pas comme représentants du Gouvernement sont délégués par des groupements professionnels, même parfois par leurs syndicats, bien que l'existence de ces derniers ne soit pas reconnue légalement, à différents Conseils : Conseil national économique, Conseil supérieur des Postes, Télégraphes et Téléphones, de l'Instruction publique, de l'enseignement technique, des chemins de fer, des transports aériens, Comité consultatif des tabacs, Conseils d'administration des ports autonomes.

CHAPITRE V

LE FONCTIONNEMENT DES INSTITUTIONS

Pour déterminer exactement le rôle de la représentation des intérêts dans l'Administration française, il convient d'examiner comment fonctionnent les institutions représentatives. Il ne suffit pas, en effet, que leurs membres jouissent d'une grande autorité; il faut en outre que cette autorité puisse s'exercer. Si les pouvoirs publics créent des commissions qui ne vivent que sur le papier, ou dont les travaux vont grossir les archives d'un ministère sans retenir l'attention du ministre, le public, et les membres eux-mêmes sont amenés à se désintéresser de l'organisme¹. Pour que les assemblées aient une existence réelle, il est donc nécessaire que soient prévues les règles concernant leurs sessions, leur règlement intérieur, la répartition de leurs travaux, la valeur juridique de leurs décisions.

Comme pour la composition des institutions, des règles existent effectivement qui déterminent les conditions de leur fonctionnement. Mais de nouveau quelle impression chaotique laisse leur examen ! Sans doute les contradictions que révèle une étude synthétique proviennent-elles en grande partie de la différence fondamentale des diverses sortes d'institutions représentatives : il est certain que le conseil d'administration d'un Office ne peut agir comme un conseil consultatif ou un tribunal arbitral : nés du mouvement de décentralisation¹, les Offices ont besoin d'une certaine indépendance dont la contre-partie réside dans le pouvoir de tutelle de l'autorité publique. Au contraire les Conseils supérieurs cherchent à former un des rouages indispensables de l'Administration, de façon à se fondre en

1. G. Dauphin, *L'administration consultative*, p. 37 et suivantes.

elle, et les tribunaux arbitraux essayent de se rapprocher de l'organisation traditionnelle de la justice. Mais le législateur ou l'autorité réglementaire ne se sont guère souciés d'élever une construction harmonieuse. Ils ont travaillé au hasard des événements, si bien qu'il est peu d'institutions, même lorsqu'elles appartiennent à une même catégorie administrative, où l'on puisse retrouver à l'origine les mêmes règles de fonctionnement. Cependant avec le temps les différences se sont atténuées, si bien que peu à peu les types de conseils se sont unifiés, satisfaisant de cette manière les besoins de logique et de clarté de l'esprit français.

*
* *

I. Les règles de fonctionnement.

Les règles qui président au fonctionnement des institutions représentatives des intérêts doivent permettre à celles-ci de remplir le rôle qui leur est dévolu, c'est-à-dire de se réunir, et de travailler; ce sont donc celles qui s'imposent à toute assemblée, politique, administrative ou privée, qu'elle soit née du suffrage individuel, qu'elle se compose uniquement de fonctionnaires ou qu'elle réunisse de simples particuliers. Par suite, il ne s'agit pas pour nous de les étudier, mais d'examiner si elles permettent aux Conseils ou aux Tribunaux comprenant des représentants des intérêts de fonctionner vraiment et efficacement.

A) Le Bureau.

L'activité d'un Conseil, d'une Commission dépend étroitement de l'autorité du président. C'est le président qui, en effet, distribue le travail, et qui le plus souvent fait les convocations; parfois, il a une voix prépondérante, dans les débats, en cas de partage, comme au Conseil supérieur des chemins de fer, à l'Office des pêches, à l'Office du tourisme. Le mode de nomination du président permet donc de mesurer l'indépendance et même dans une certaine mesure le rôle d'une assemblée. Un président nommé par l'autorité centrale est attaché aux pouvoirs publics mais il est appelé à se soumettre davantage aux directives

qui lui sont données par le Gouvernement. Par contre le Conseil est alors plus parfaitement intégré dans l'organisation administrative. Cette intégration peut être encore plus complète si le président est le ministre lui-même. Mais en même temps le ministre devient tout-puissant à l'égard du Conseil, et s'il lui plaît de réduire son rôle à rien, il n'est presque personne qui puisse l'en empêcher; aucun membre du Conseil n'a le droit de le contraindre à convoquer le Conseil, et ne peut lui rappeler efficacement les avis ou les vœux émis par l'Assemblée. Dans ce cas, le mode de nomination des vice-présidents retient à son tour l'attention. Car, bien souvent, si le président est un ministre, son rôle se borne à ouvrir la session, et à céder le fauteuil au vice-président : il suffit de lire, dans les journaux, les comptes-rendus des sessions du Conseil national économique pour se rendre compte de cette procédure.

1. *Les conseils supérieurs.*

Pour les conseils supérieurs le formule la plus souvent employée est celle du ministre président : par exemple, au Conseil national économique, au Conseil national de la main-d'œuvre, dont la présidence appartient au président du Conseil des ministres, au Comité consultatif des chemins de fer, au Conseil supérieur des travaux publics, au Conseil supérieur du tourisme où le président est le ministre des travaux publics, au Conseil supérieur des postes, télégraphes et téléphones, au Conseil supérieur du travail, au Conseil supérieur de l'enseignement technique, aux Conseils supérieurs de l'agriculture, des pêches maritimes, de la marine marchande, des sociétés de secours mutuels, au Comité consultatif supérieur du commerce et de l'industrie, dans lesquels la présidence est détenue par le chef du département ministériel correspondant.

Parfois, les présidents sont nommés : celui du Conseil supérieur des chemins de fer est nommé par décret rendu sur la proposition du ministre des travaux publics. Ceux du Conseil supérieur de l'assistance publique ou du Comité consultatif des mines sont désignés par les ministres compétents. Jamais, dans aucun Conseil, appartenant au type « Conseil supérieur », les présidents ne sont élus par l'assemblée.

Cette étroite dépendance du Conseil par rapport à l'Administration centrale n'est pas toujours atténuée par l'élection des vice-présidents : parfois ceux-ci sont nommés par le ministre déjà président du Conseil supérieur : c'est ce qui se produit au Conseil consultatif des chemins de fer, au Conseil des mines, au Conseil supérieur des postes, télégraphes et téléphones, où la nomination est même faite par décret.

D'autres fois, il arrive qu'ils soient choisis parmi certaines personnalités¹. Ainsi aux Conseils supérieurs des pêches maritimes et de la marine marchande les deux vice-présidents sont les présidents des deux Commissions parlementaires compétentes. Au Conseil supérieur du tourisme l'un des vice-présidents est le président du Conseil d'administration de l'office du tourisme. Au Conseil supérieur des travaux publics, le vice-président est celui même du Conseil général des ponts et chaussées.

Il reste cependant quelques conseils dont les vice-présidents sont élus : le Conseil supérieur des sociétés de secours mutuels, le Conseil supérieur de l'agriculture, le Conseil supérieur du travail, le Conseil supérieur de l'enseignement technique, le Conseil national économique.

Le nombre des vice-présidents est d'ailleurs essentiellement variable ; il est tantôt de un comme aux Conseils supérieurs des postes, télégraphes et téléphones, ou des chemins de fer, de deux, comme aux Conseils supérieurs de l'enseignement technique, du travail ou des sociétés de secours mutuels, ou de quatre, comme au Conseil national économique ou au Conseil supérieur du tourisme.

Dans le cas de pluralité, le choix des vice-présidents, en fait, sinon en droit, répond parfois aux nécessités de la représentation proportionnelle. Ainsi l'un des deux vice-présidents du Conseil supérieur du Travail est pris parmi les ouvriers, l'autre parmi les patrons. Au Conseil national économique, les vice-présidents qui, d'abord, étaient au nombre de deux et devaient être aussi choisis, l'un parmi les représentants des patrons, l'autre parmi les représentants des ouvriers sont à l'heure actuelle, quatre ;

1. Ce sont alors de véritables vice-présidents de droit.

2. A l'origine, d'après l'art. 8 du décret du 16 janvier 1925, il n'y avait qu'un vice-président.

du consentement unanime, l'un représente l'élément patronal, l'autre l'élément ouvrier, le troisième les agriculteurs, le quatrième les consommateurs.

Il faut enfin signaler la présence, au Conseil supérieur des chemins de fer, qui est pourvu d'un véritable pouvoir de décision, d'un commissaire du gouvernement : le directeur général des chemins de fer au ministère des travaux publics, qui remplit d'ailleurs les mêmes fonctions auprès du Comité de direction. Le ministre, en effet, n'intervient pas directement dans le fonctionnement du Conseil. Le président nommé par décret jouit d'une large indépendance. Aussi le commissaire du gouvernement joue-t-il le rôle d'agent de liaison, et a-t-il certains pouvoirs propres; notamment il peut exiger la réunion du Conseil, demander au Conseil une seconde délibération et fixer avec le président l'ordre du jour des séances.

2. Les conseils d'administration des établissements décentralisés.

La question du bureau, dans les établissements décentralisés, se pose d'une manière un peu différente : non pas qu'elle revête moins d'importance que pour les Conseils supérieurs, mais le bureau est pour les offices l'organe exécutif du Conseil d'administration qui figure l'organe législatif : les conditions de sa nomination ont donc des conséquences sur le fonctionnement de tout l'organisme. Ce n'est pas l'existence même de l'institution mais son autonomie qui est ici en question; un bureau dont les membres sont désignés par le pouvoir central atténue l'indépendance d'un office et les effets d'une tendance décentralisatrice. Mais en même temps, il peut constituer une assurance d'ordre et de bonne administration; il ajoute aux garanties fournies par la tutelle. Que le bureau soit élu c'est à cet égard un fait de moindre importance, dans les offices administratifs, qui n'ont pas à remplir un rôle de gestion aussi délicat que celui des offices industriels; aussi, par exemple à l'Office des pêches, est-ce le conseil d'administration qui, chaque année, désigne son bureau. Au contraire, lorsqu'il s'agit d'un établissement industriel, le texte organique prévoit en général que les présidents et vice-présidents seront désignés par le pouvoir central; ainsi en est-il pour l'Office national industriel de l'azote,

le réseau des chemins de fer de l'Etat, dont le président et le vice-président sont désignés pour 2 ans par le ministre des Travaux publics. Il en va de même pour l'Office des combustibles liquides.

Il semble donc, d'une manière générale, qu'en ce qui concerne les établissements décentralisés, aussi bien que les Conseils supérieurs, des liens de subordination assez étroits unissent le bureau de l'autorité centrale.

3. *Les organismes juridictionnels et les institutions arbitrales.*

Il en est de même pour les tribunaux arbitraux : la justice est rendue au nom de la collectivité ; elle constitue un service public ; il importe que, sous prétexte de satisfaire au principe de la représentation des intérêts, elle ne devienne pas une sorte de justice privée : la direction des débats appartient donc le plus souvent au ministre ou tout au moins à une personne désignée par lui : le ministre du Travail préside la section permanente du Conseil supérieur des assurances sociales ; le ministre chargé de l'Enseignement technique dirige les débats de la section permanente du Conseil supérieur de l'Enseignement technique. Toutefois à cette règle se trouve une exception : l'article 12 de la loi du 29 octobre 1921 prévoit que le tribunal arbitral des chemins de fer d'intérêt général est présidé par un cinquième arbitre désigné par le Conseil supérieur des chemins de fer, délibérant sans les représentants des réseaux et du personnel et choisi en dehors du Conseil supérieur. Mais les seuls membres du Conseil supérieur restant compétents pour la nomination de cet arbitre sont les membres nommés par décret : le contrôle de l'autorité exécutive n'est donc pas absolument banni de ce choix.

Ainsi, quelles que soient les institutions, l'influence du pouvoir central est, à des degrés divers prépondérante dans la nomination du bureau. Etudions, avant de voir quelle sera l'autorité des décisions qu'elles prendront, les formations que peuvent prendre les institutions représentatives.

B. *Les formations.*

Les institutions représentatives des intérêts sont conduites à se réunir en des formations diverses. Il ne faut

pas voir là la conséquence d'un principe, mais bien une nécessité d'ordre matériel commune à presque toutes les assemblées. Et les différences qu'on peut rencontrer dans les formes revêtues par tel ou tel Conseil, telle ou telle commission, ont pour causes simplement des traits particuliers à l'objet, à la composition ou à la mission de l'organisme.

1. Les Conseils supérieurs siégeant auprès du pouvoir central.

a) *L'assemblée plénière.* — La formation première, la formation majeure des Conseils supérieurs siégeant auprès du pouvoir central est l'assemblée plénière, appelée parfois, par exemple au Conseil supérieur de l'Instruction publique, assemblée générale. Elle seule représente véritablement le Conseil supérieur; elle seule, sauf le cas où une délégation et des pouvoirs propres sont donnés à la section permanente¹, prend des délibérations valables. Les réunions des assemblées plénières sont entourées d'une certaine solennité; des communiqués sont donnés à la presse. A plus d'un égard, la réunion d'un Conseil supérieur en assemblée plénière constitue une séance de parade.

Aussi les sessions ordinaires sont-elles peu nombreuses : les Conseils qui se réunissent en assemblées plénières le plus souvent sont le Conseil national économique qui, en vertu de l'article 7 du décret du 16 janvier 1925, tient chaque année quatre sessions ordinaires, le Conseil supérieur de l'Assistance publique qui tient 2 sessions ordinaires par an, le Conseil supérieur de l'Instruction publique qui se réunit en assemblée générale, 2 fois par an. Les réunions du Conseil supérieur de la natalité sont, en vertu du décret du 22 juin 1923, obligatoires, 2 fois l'an, la veille de l'ouverture de chacune des sessions ordinaires du Conseil supérieur de l'Assistance publique. La plupart des Conseils ne se réunissent, à titre obligatoire qu'une fois par an : par exemple le Conseil supérieur du Travail qui se réunit chaque année le 2^e lundi de novembre pour une session de 15 jours ou encore le Conseil supérieur de l'Agriculture,

1. Voir plus bas, page 144.

le Conseil supérieur du tourisme, le Conseil supérieur de l'Enseignement technique.

Mais si une question urgente et importante sollicite l'attention des pouvoirs publics, il est prévu que certains d'entre eux peuvent être réunis en session extraordinaire sur convocation du ministre : le Conseil supérieur de l'assistance publique, le Conseil supérieur du travail, le Conseil supérieur de l'instruction publique. Parfois même le Conseil lui-même peut avoir une certaine initiative pour provoquer la réunion d'une session extraordinaire. L'article 7 du décret du 16 janvier 1925 prescrit expressément par exemple que « si des sessions extraordinaires sont nécessaires, le Conseil national économique pourra être convoqué par le président du Conseil, sur la proposition du Conseil national économique, par le Conseil supérieur des chemins de fer dont la consultation est le plus souvent obligatoire, il peut être convoqué à la requête du Commissaire du Gouvernement, ou à la demande du Comité de direction. »

Il est cependant des conseils dont les règles de sessions ne sont pas prévues expressément par les textes ; leurs réunions sont à la discrétion de leurs présidents, c'est-à-dire le plus souvent du ministre. C'est le cas du Comité consultatif du Conseil supérieur des travaux publics, des Conseils supérieurs des pêches maritimes et de la marine marchande, du Conseil supérieur de la coopération, quelques-uns de ces conseils, d'ailleurs, ne s'en réunissent pas moins, en fait, assez régulièrement, le Conseil supérieur des travaux publics et le Comité consultatif des mines ont même des séances assez fréquentes.

Enfin, il est une troisième catégorie d'institutions qui n'ont pas de sessions ordinaires ou extraordinaires, et qui se réunissent non sur la convocation de leur président mais sur celle des ministres. Toutefois, trait particulièrement important, à la différence des précédents, un minimum de réunions leur est imposé. Le Conseil national de la main-d'œuvre doit, par exemple, se réunir sur la convocation de son président au moins une fois tous les trois mois, le Comité consultatif du commerce et de l'industrie, au moins une fois par mois ; il en est de même pour le Conseil supérieur des postes, télégraphes et téléphones.

Il convient de remarquer que dans la pratique ces prescriptions sont différemment observées. L'activité du Comité consultatif du commerce et de l'industrie est inexistante. Au contraire le Conseil supérieur des postes, télégraphes et téléphones se réunit fréquemment; en réalité il a, comme nous le verrons plus loin¹ un véritable pouvoir de décision, et agit comme le ferait le Conseil d'administration d'un Office.

Ces conseils, comme toutes les assemblées, ont un règlement intérieur; ils le font eux-mêmes, ainsi que le prévoit le décret du 14 octobre 1919 relatif au Comité consultatif des mines. Plus souvent, le texte organique prescrit certaines règles que le Conseil doit observer. Pour le Conseil supérieur des chemins de fer, il est expressément prévu que les avis sont pris à la majorité des membres présents; en cas de partage la voix du président est prépondérante. La loi du 29 octobre 1921 prévoit en outre une procédure de mise en demeure en cas d'omission à statuer, les avis du Conseil devant être pris à titre obligatoire. Le décret du 8 septembre 1923 décrit minutieusement les obligations auxquelles doit se conformer le conseil pour que la réunion soit régulière. D'une façon générale, on peut dire qu'à tous ces conseils réunis en assemblée plénière, comme à toute assemblée politique administrative, s'imposent des règles de quorum : le Conseil supérieur du ministère des P.T.T. par exemple, ne peut valablement délibérer que si la majorité au moins des membres titulaires en exercice sont présents. Ils doivent obéir à des prescriptions concernant l'ordre du jour : c'est en principe le ministre qui fixe l'ordre du jour de chaque session au cours de chaque séance : le Conseil ne peut donc statuer que sur les questions qu'il plaît au ministre de lui envoyer; c'est là une preuve de sa dépendance. Toutefois, à ce principe une exception demeure, celle du Conseil national économique : aux termes de l'article 15 du décret du 16 janvier 1925, le Conseil national économique peut, à la majorité des 2/3 des voix des membres présents, demander à son bureau d'inscrire à l'ordre du jour de sa pro-

1. Voir plus bas page 158.

chaîne session les questions qu'il estime présenter un intérêt économique, soit au point de vue national soit dans leurs incidences internationales.

Les questions présentées aux Conseils représentatifs sont discutées sur des rapports écrits, distribués quelques jours avant la session; ces rapports sont développés oralement par des rapporteurs spécialement désignés à cet effet. Les Conseils peuvent, en outre, convoquer pour être entendus dans les affaires déterminées toutes personnes qu'ils jugent à propos de consulter.

Sur les membres, les pouvoirs de l'assemblée peuvent être assez étendus. Au Conseil supérieur des postes, télégraphes et téléphones, il est prévu que tout membre qui sans excuse reconnue valable par le président n'aura pas assisté à 3 séances consécutives, sera considéré comme démissionnaire. Il semble bien, d'ailleurs, d'après la jurisprudence du Conseil d'Etat¹, que les assemblées, quelles qu'elles soient, sont maîtresses de leur règlement intérieur et possèdent un certain pouvoir disciplinaire à l'égard de leurs membres; c'est là une condition de bon fonctionnement.

Les sessions de ces assemblées sont en général de courte durée : un jour, deux jours; les discussions n'y sont pas toujours importantes; elles ont en fait pour objet l'enregistrement du travail accompli dans les sections et dans les commissions permanentes ou temporaires, au cours de l'année ou de l'entre-session.

b) *Les Sections et les Commissions.* — L'activité des Conseils se déroule, en réalité, en dehors de l'assemblée plénière.

La plupart des Conseils supérieurs sont extrêmement nombreux. Ils groupent des membres dont la participation aux réunions ne constitue pas la seule occupation. Ils étudient des problèmes qui leur sont soumis, certes à

1. Le Conseil d'Etat a jugé en effet qu'une Chambre de commerce pour assurer le bon ordre de ses délibérations peut exclure temporairement un de ses membres (arrêt Dupuy, 30 juin 1933) : « Considérant qu'il appartient aux Chambres de commerce d'assurer le bon ordre de leurs délibérations et que les pouvoirs qu'elles sont à cet égard peuvent comporter le droit d'exclure temporairement un membre de leurs délibérations; que les faits reprochés au sieur Dupuy et à raison desquels le requérant a été exclu pour 2 séances, étaient de nature à justifier cette mesure, qu'enfin l'opportunité de la décision prise à son égard ne saurait être discutée devant le Conseil d'Etat par la voie du recours pour excès de pouvoir. »

cause de leur complexité et leur technicité, mais que cette technicité, cette complexité même, les empêchent de pouvoir immédiatement résoudre; on ne saurait les faire siéger fréquemment; aussi trouve-t-on dans leur sein des formations qui, composées d'un plus petit nombre de membres, se réunissant plus souvent, expédient la besogne courante, statuent par délégation du Conseil sur certaines affaires, ou encore préparent pour les assemblées plénières l'étude de questions déterminées.

a) *Les sections.* — Les textes organiques prévoient parfois la division des Conseils en sections : c'est le cas par exemple des Conseils supérieurs de la natalité et de la protection de l'enfance¹ du Conseil supérieur de l'assistance publique², du Comité consultatif du commerce et de l'industrie³, du Conseil supérieur de l'enseignement technique⁴.

Composées de personnalités plus particulièrement compétentes ou intéressées⁵, ces sections ont parfois un rôle

1. En vertu du décret du 12 mai 1921, le Conseil supérieur de la Natalité comprend 4 sections : celle de la natalité et des familles nombreuses, celle de l'hygiène et de la protection des mères et nouveaux-nés, celle de la protection de l'enfance, celle de l'enfance anormale et de l'enfance coupable. Le Conseil supérieur de la protection de l'enfance, deux sections : Le comité supérieur de protection des enfants du premier âge et la Commission supérieure de la protection de l'enfance et de l'adolescence.

2. Le Conseil supérieur de l'Assistance publique est divisé en 4 sections : Section de l'enfance, de l'assistance et de la protection, Section des indigents et nécessiteux valides ou malades et des hôpitaux, Section des indigents âgés ou incurables et des hospices, Section des aliénés, monts-de-piété, dépôts de mendicité et autres établissements ou services d'assistance.

3. Le Comité consultatif du Commerce et de l'Industrie comporte 3 sections : celle du commerce, celle de l'industrie, celle de l'organisation économique.

4. Le Conseil supérieur de l'Enseignement technique comprend une section administrative, une section pédagogique, une section d'apprentissage.

5. Les présidents des sections qui peuvent être des organes autonomes sont désignés, comme le président du Conseil supérieur, le plus souvent par le ministre.

La composition des sections varie avec les conseils, et la compétence de chacune d'elles; pour en donner un exemple, on peut prendre le Conseil supérieur de l'Enseignement technique; sa section administrative comprend 1 sénateur, 2 députés, le professeur de la faculté de droit, le Conseiller d'Etat et l'Inspecteur général des services administratifs, membres du Conseil, le directeur de l'enseignement technique; les chefs de bureau de la direction y ont voix consultative. Sa section pédagogique comprend 1 sénateur, 2 députés membres du Conseil, le directeur de l'enseignement technique, le directeur du Conservatoire des Arts et métiers, le directeur de l'Ecole centrale des Arts et Manufactures, les inspecteurs généraux de l'enseignement technique l'inspecteur général de l'instruction publique chargé de l'inspection des langues vivantes dans les établissements de l'enseignement technique. l'inspecteur général des arts appliqués au Ministère de l'Instruction publique, le directeur de l'école normale de l'Enseignement technique, deux inspecteurs régionaux membres du Conseil, 2 inspecteurs départementaux membres

de préparation : elles donnent leurs avis, avant l'assemblée plénière, sur certaines affaires; elles jouent alors le rôle des commissions parlementaires. Tantôt elles jouissent d'une certaine autonomie : par exemple les deux sections du Conseil supérieur de la coopération; tantôt elles ont compétence presque sur toutes les questions qui leur sont envoyées soit par le ministre, soit par le Conseil, soit par la Commission permanente, comme les sections du Comité consultatif du commerce et de l'industrie. Leurs avis n'ont pas alors besoin de la sanction du Conseil supérieur pour être valables. Le cas typique de la compétence d'une section et de ses rapports avec le Conseil supérieur peut être donné par le Conseil supérieur des assurances sociales et sa section médico-pharmaceutique¹ : l'art. 39 de la loi du 5 avril 1928 modifié par les lois du 5 août et du 30 avril 1930 est ainsi conçu : « Les caisses ne pourront passer des conventions qu'avec des syndicats professionnels habilités par leurs groupements nationaux; cette habilitation devant être approuvée par le Conseil supérieur des assurances sociales. Dans le cas où un avis défavorable à l'habilitation aurait été donné par le groupement national intéressé, le syndicat professionnel pourra faire appel devant la section médico-pharmaceutique du

du Conseil, le représentant des directeurs, et l'un des représentants du personnel des écoles nationales d'Arts et Métiers, le représentant du directeur et l'un des représentants du personnel des écoles nationales professionnelles, le représentant des directeurs et l'un des représentants du personnel des écoles pratiques de Commerce et d'Industrie et des écoles de métier de garçons, le représentant des directrices et l'un des représentants du personnel des écoles pratiques de commerce et d'industrie et des écoles de métier de filles, le représentant des directeurs et l'un des représentants du personnel des écoles professionnelles de la Ville de Paris, le chef du bureau de la direction de l'enseignement technique dans les attributions duquel rentrent les affaires soumises.

La section d'apprentissage comprend : 1 sénateur, 2 députés, membres du Conseil, le directeur de l'Enseignement technique, les inspecteurs généraux, les représentants des groupements professionnels ouvriers et patronaux membres du Conseil, les représentants des administrations publiques auxquels ressortissent les établissements devant former des apprentis, les représentants du Conseil supérieur du travail et des offices d'orientation professionnelle, membres du Conseil, le chef du V^e bureau de la direction de l'Enseignement technique.

La répartition des affaires entre les sections est faite, en dehors des cas prévus par la loi, par le Ministre chargé de l'Enseignement technique, les sections se réunissent sur convocation spéciale du Ministre.

1. A titre indicatif, on peut signaler que la section médico-pharmaceutique du Conseil supérieur des Assurances sociales est une sous-section de la section permanente.

Conseil supérieur des assurances sociales. Au cas où cette section confirme l'avis du groupement national, il n'y a pas lieu à l'habilitation. Dans le cas contraire, il est prononcé sur l'habilitation, comme il est dit plus haut par le Conseil supérieur des assurances sociales »

La différence entre le Conseil supérieur et la Section consiste dans l'importance et le caractère des affaires portées à l'un ou à l'autre : la section, composée d'un plus petit nombre de membres, ne peut évidemment avoir la même autorité que le Conseil supérieur tout entier.

b) *La commission permanente.* — Seul un petit nombre de Conseils supérieurs sont divisés en sections : au contraire il n'en est guère qui n'aient de commission permanente.

Le législateur ou l'autorité réglementaire ont été conduits à créer à l'intérieur des Conseils, organismes souvent trop vastes, et dont les sessions ne peuvent être fréquentes, des organismes plus restreints et plus maniables ; le même phénomène s'est produit au conseil général lorsque fut créée la commission départementale ; le conseil général n'a que deux sessions ; il faut pour s'occuper des affaires du département pendant les intersessions une commission moins nombreuse. Comme la commission départementale, la commission permanente étudie les affaires qui doivent être soumises au Conseil supérieur lors de la prochaine session, statue sur certaines questions soit par délégation, soit en vertu de pouvoirs propres. Mais là s'arrête la ressemblance : la commission départementale est l'émanation exacte du conseil général qui la choisit lui-même. Il n'en est pas ainsi pour les commissions permanentes dont les membres sont le plus souvent désignés par le Ministre.

Il en est des commissions permanentes comme des Conseils supérieurs : autant de commissions autant de types différents. Cette multiplicité des types, qui se marque déjà par leurs qualifications (commission permanente, au Conseil national économique, un même organe devient section permanente au Conseil supérieur des assurances sociales, et délégation permanente au Conseil supérieur des Travaux publics), se marque nettement dans leur composition.

Les commissions permanentes comprennent tantôt une dizaine, tantôt une trentaine de membres. Leur recrutement varie suivant les cas. Au Conseil national économique,

la commission permanente comprend dix membres élus par le Conseil¹. Au Conseil supérieur des sociétés de secours mutuels, au contraire, les 7 membres de la commission permanente sont désignés par le Ministre. Mais, en règle générale, un procédé mixte est employé : la commission permanente comprend, par partie de membres de droit et des membres désignés par le Ministre auxquels sont adjoints parfois des membres élus par le Conseil supérieur : c'est le cas du Comité consultatif du commerce et de l'industrie² du Comité consultatif des mines³, du Conseil supérieur du travail⁴, du Conseil supérieur de l'Enseignement technique⁵. Au Conseil supérieur des Travaux publics, la délégation permanente présente une physionomie particulière : elle comporte à côté d'une partie fixe composée de 4 parlementaires, 6 représentants des administrations publiques et 6 représentants des intérêts généraux du pays, une partie mobile nommée pour chaque séance suivant la nature des affaires, et comprenant 5 représentants des administrations publiques et 5 représentants des intérêts généraux.

Il convient de remarquer que le plus souvent on essaie de tenir compte, dans la composition des commissions permanentes, du principe de la représentation des intérêts, et de faire de ces organes l'image exacte du Conseil supérieur ; nous venons d'en voir un exemple avec la délégation permanente du Conseil supérieur des Travaux publics : on pourrait en citer d'autres comme la section permanente du Conseil supérieur des assurances sociales qui comprend : 1 sénateur, 2 députés, 3 représentants du Ministère du travail, 1 représentant du Ministère des finances, le directeur de la Caisse générale de garantie, le directeur

1. Auxquels s'adjoignent d'ailleurs les membres suppléants.

2. La commission permanente comprend huit membres désignés par le Comité et cinq membres de choix.

3. L'organisme permanent comprend les conseillers d'Etat, les inspecteurs généraux des mines membres du comité, le directeur des mines au Ministère des travaux publics, et six membres désignés par le Comité.

4. L'organisme permanent est composé du directeur des Assurances sociales au Ministère du travail, et les sous-directeurs, de seize membres élus par le conseil, en outre trois membres du Conseil, le représentant de la chambre de commerce de Paris et les deux délégués au Conseil supérieur de la coopération, sont membres de droit du Conseil.

5. La section permanente comprend les membres de droit du Conseil, et douze membres élus, moitié parmi les membres du Conseil, nommés par le Ministre, moitié parmi les membres du Conseil élus.

général de la Caisse des dépôts et consignations, 3 représentants des Conseils d'administration des caisses primaires, 3 représentants des Conseils d'administration des unions départementales ou interdépartementales des caisses d'Assurances sociales pour la réassurance, 2 représentants des conseils d'administration des sociétés de secours mutuels, 1 délégué des commissions administratives des hospices et hôpitaux publics, 1 délégué du Conseil supérieur des sociétés de secours mutuels, 2 délégués des groupements professionnels de médecins, 1 délégué des groupements professionnels de pharmaciens. Il est spécifié que les membres élus par la Commission permanente du Conseil supérieur du travail doivent être choisis au nombre de 2 parmi les parlementaires (1 sénateur et 1 député) de 7 parmi les patrons, de 7 parmi les ouvriers. De même, au Conseil supérieur de la Marine marchande, la Commission permanente comprend les présidents des commissions de la Marine marchande et les rapporteurs du budget de la marine marchande des deux Chambres, 2 sénateurs, 3 députés, le chef de cabinet du Ministre, 1 conseiller d'Etat, 6 représentants de l'armement, 1 représentant des chambres de commerce, 1 représentant des transitaires, 2 représentants des chantiers, 10 représentants des organisations professionnelles.

Au contraire de leur composition, le fonctionnement des commissions permanentes est très simple¹. La présidence en appartient parfois au Ministre, comme au Conseil supérieur des Assurances sociales, ou au Conseil supérieur de l'Enseignement technique : c'est qu'en effet les organismes permanents de ces conseils ont reçu, de la loi, des attributions autonomes et surtout un rôle juridictionnel. Parfois le même principe de contrôle et de tutelle qui a fait donner au Ministre la présidence du Conseil supérieur, exige qu'on donne la présidence d'une de leurs émanations à la même autorité; il arrive que ce soit un haut fonctionnaire qui assume cette présidence : il en est ainsi pour le Conseil supérieur des Travaux publics où la présidence de la délè-

1. On peut noter à titre indicatif que la section permanente du Conseil supérieur des Assurances sociales se subdivise en 4 sous-sections : sous-section technique et financière, administrative et de garantie contre le chômage, juridique, médico-pharmaceutique. Elle est en effet une des commissions permanentes les plus nombreuses puisqu'elle comprend vingt-deux membres.

gation permanente appartient à l'inspecteur général vice-président du Conseil supérieur. Mais le plus souvent le président est élu par la commission permanente elle-même : on peut noter que pour ménager l'équilibre entre les divers intérêts représentés dans son sein, la commission permanente du Conseil supérieur du Travail élit 2 présidents, l'un ouvrier, l'autre patron, qui président alternativement. Le président joue dans les commissions permanentes un rôle particulièrement important : c'est à lui qu'incombe le soin de convoquer la commission ; comme l'activité de celle-ci n'est pas soumise aux limitations que les règles de session imposent aux Conseils supérieurs, du président dépend donc en grande partie l'importance de la commission et par voie de conséquence dans une large mesure celle du Conseil supérieur.

La commission permanente est en effet un organe indispensable du Conseil supérieur. Elle lui prépare sa besogne ; elle le remplace en plusieurs occasions. Il est encore ici impossible de déterminer exactement le rôle des commissions permanentes. Autant de commissions permanentes, autant de définitions différentes de l'objet à remplir. Toutefois, les commissions permanentes de tous les Conseils supérieurs assument au moins en fait cette mission définie en termes très clairs pour la section permanente du Comité consultatif des mines : toute affaire avant d'être soumise au Comité doit être portée devant la section permanente. Au premier chef les commissions permanentes sont donc des organismes d'étude et de préparation : il ne peut en être autrement que si le texte organique a prévu ou le Conseil supérieur a créé une section ou une commission dont la compétence est spéciale à une question ou une matière déterminée. C'est également ce rôle d'étude et de préparation que remplit essentiellement par exemple la commission permanente du Conseil national économique. Il peut en outre s'y ajouter une mission de contrôle de l'exécution des décisions : c'est le cas par exemple de la commission permanente du Conseil national de la main-d'œuvre.

Les commissions permanentes peuvent aussi pendant les intersessions valablement délibérer sur des questions qui ressortissent à la compétence du Conseil, mais dont l'urgence réclame une prompt solution. La Commission permanente du Comité consultatif du Commerce et de l'indus-

trie, celle du Conseil supérieur du travail ont aussi la faculté d'émettre des avis sans les soumettre à l'assemblée plénière. Il est prévu alors, notamment pour le Conseil supérieur du Travail, qu'il en sera rendu compte à l'assemblée lors de la prochaine session.

Le ministre a d'ailleurs le droit de renvoyer certaines questions, à la commission permanente au lieu du Conseil supérieur. Il en est ainsi au Conseil supérieur des assurances sociales, au Comité consultatif du commerce et de l'industrie, au Conseil supérieur du travail, aux Conseils supérieurs de l'instruction publique et de l'enseignement technique.

Plus souvent ce sont les Conseils eux-mêmes qui déterminent les attributions des Commissions permanentes, leur demandent d'étudier certaines affaires, leur délèguent certains pouvoirs. L'article 9 du décret du 16 janvier 1925 précise que c'est le Conseil national économique qui détermine les attributions et les pouvoirs délégués par lui à sa commission permanente. Il en est de même pour le Conseil national de la main-d'œuvre, le Conseil supérieur de l'Assistance publique, le Comité consultatif des Mines, etc. Cette délégation est d'ailleurs conforme à la nature et à l'objet de la commission permanente, émanation du Conseil supérieur.

Plus rarement certaines commissions permanentes jouissent de pouvoirs propres qui leur sont reconnus par la loi. Ainsi la section permanente du Conseil supérieur des assurances sociales, celle du Conseil supérieur de l'instruction publique, celle du Conseil supérieur de l'enseignement technique ont des attributions juridictionnelles. Ainsi encore c'est à la section permanente du Conseil supérieur de l'Instruction publique qu'il appartient notamment de donner son avis sur les créations de facultés, lycées, collèges, écoles normales sur la création, la transformation, la suppression de chaires, sur les livres de classe, de bibliothèques et de prix qui doivent être interdits dans les écoles publiques.

En définitive on conçoit mal la façon dont fonctionnerait un Conseil supérieur, qui serait dépourvu de commission permanente¹ : les affaires risqueraient d'être mal pré-

1. C'est bien ce qu'on a vu pour le Conseil supérieur des chemins de fer : ce conseil, au contraire du comité consultatif, ne comportait pas de commis-

parées, les sessions d'être surchargées; et le Conseil lui-même pourrait être oublié dans les intervalles des sessions. Sans les commissions permanentes l'influence et le rôle

sion permanente; un décret du 30 décembre 1933 est venu combler cette lacune. Si nous insistons sur cette commission permanente, c'est que cette dernière née comporte l'application de tous les principes relatifs à la composition et au fonctionnement des commissions permanentes que nous exposons plus haut.

L'objet essentiel du décret a été de créer un organisme permanent auquel on pût confier l'examen de certaines affaires ou de certaines catégories d'affaires urgentes; le Conseil supérieur avait en effet été chargé par un autre décret du 30 décembre 1933 d'une tâche nouvelle, les décisions de rejet ne peuvent être prises sur les propositions de tarifs présentés par les réseaux qu'après consultation du Conseil supérieur des chemins de fer, celui-ci doit formuler son avis, l'administration et les réseaux entendus, dans le délai d'un mois à dater du jour où il est saisi par le Ministre. La Commission comprend sous la présidence du Président du Conseil supérieur : 1° le président du Comité consultatif de l'exploitation technique et commerciale des chemins de fer, ou le président de la section des travaux publics du Conseil d'Etat, un représentant du Ministère des travaux publics et le représentant du Ministère des finances. 2° Dix membres choisis par le Conseil supérieur dans les 3 catégories prévues à l'art. 1^{er} du décret du 14 novembre 1924, c'est-à-dire : a) trois membres représentant le comité de direction : le président du Comité de direction, le président et le vice-président de la conférence des Directeurs; b) deux membres représentant le personnel à raison d'un pour chacune des deux catégories cadres et petit personnel; c) cinq membres pris parmi les représentants des intérêts généraux de la nation, à raison d'un par catégorie (commerce, industrie, agriculture, navigation et usagers).

La commission permanente devant être saisie des affaires particulièrement urgentes connaît par délégation du Conseil supérieur a) des avis demandés sur les propositions de tarifs soumises par le Ministre au Conseil supérieur, le président du Conseil supérieur pouvant toutefois décider qu'une proposition de tarif particulièrement importante sera renvoyée à l'examen du Conseil lui-même; b) des affaires que le président du Conseil supérieur reconnaît pour particulièrement urgentes. Par ailleurs la commission permanente peut jouer le rôle de commission d'instruction pour telles affaires que le Conseil supérieur ou son président décide de lui soumettre. Enfin, afin d'assurer l'information de tous les membres du Conseil supérieur : a) l'ordre du jour des séances de la commission permanente est envoyé à tous les membres du Conseil supérieur; b) sur la demande motivée qui peut lui en être faite par un membre du Conseil supérieur, le président apprécie s'il y a lieu de retirer une question de l'ordre du jour de la commission permanente pour la porter devant le Conseil supérieur; c) un compte rendu des travaux de la commission permanente pendant l'intervalle des réunions du Conseil supérieur est adressé à tous les membres du Conseil supérieur avant chaque séance du Conseil.

On peut noter encore que le secrétariat de la Commission permanente est assuré par les membres du secrétariat du Conseil supérieur des chemins de fer, que les rapporteurs devant la commission permanente sont pris parmi les rapporteurs au Conseil supérieur; que la commission permanente est présidée par le président du Conseil supérieur et en l'absence de celui-ci par le président du Comité consultatif de l'exploitation technique et commerciale des chemins de fer ou par le président de la section des Travaux publics du Conseil d'Etat; que les avis sont pris à la majorité des voix des membres présents, et qu'en cas de partage, la voix du président de la séance est prépondérante.

des Conseils supérieurs seraient infiniment moins grands qu'ils peuvent l'être.

c) *Les commissions temporaires.*

Enfin, pour étudier des questions déterminées, les Conseils peuvent créer des commissions *ad hoc* : c'est le droit de toutes les assemblées de faire préparer et étudier les affaires par des formations qu'elles choisissent dans leur sein. Ce droit est expressément prévu pour certains Conseils ; par exemple par le décret du 8 septembre 1923, relatif au Conseil supérieur du Travail : le Conseil supérieur du Travail peut constituer des commissions, qu'il charge d'études préalables et auxquelles il peut même déléguer exceptionnellement une partie de ses attributions pour des affaires déterminées. Il en est de même d'après l'article 14 du décret du 14 novembre 1924 pour le Conseil supérieur des chemins de fer.

Il est hors de doute que même sans texte exprès, les autres Conseils peuvent en faire autant. S'ils n'ont pas la faculté de déléguer leurs attributions, du moins ils peuvent créer des organismes d'études. Toute institution doit être en état de fonctionner et la création de telles commissions est parfois une condition nécessaire de fonctionnement.

3° *Les autres organes.*

Il reste brièvement à indiquer que les questions soumises aux Conseils supérieurs, étudiées au préalable par les sections, les commissions permanentes, ou les commissions temporaires, sont préparées par des rapporteurs qui font un rapport écrit. Ces rapporteurs sont soit des membres du Conseil, soit des personnes choisies en dehors de l'institution. Dans ce cas il est prescrit, le plus souvent, que ce doivent être des fonctionnaires : il en est ainsi au Conseil national économique. Par ailleurs des personnes étrangères aux Conseils peuvent y avoir accès. Dans les grandes enquêtes auxquelles se livrent ces institutions, il arrive qu'il soit nécessaire de consulter certaines personnalités. Le Conseil supérieur du Travail a le droit de convoquer pour être entendues dans des affaires déterminées, toutes personnes qu'il juge à propos de consulter, le Conseil

national économique, lorsqu'une question intéresse une catégorie économique ou professionnelle non représentée de façon permanente au Conseil, peut admettre pour l'étude de cette question des représentants de cette catégorie qui participent à ses travaux et sont désignés, tout comme ses membres, sur la présentation des organisations les plus représentatives.

En outre les pouvoirs publics peuvent se faire représenter aux Conseils. Au Conseil national économique, non seulement le Président du Conseil, les ministres du Travail, de la Santé publique, du Commerce, de l'Agriculture, des Finances, des Travaux publics et des Colonies délèguent des experts qui siègent de droit, ainsi que les directeurs des services du secrétariat général du Conseil supérieur de la Défense nationale et des représentants du Gouvernement français, du Bureau international du Travail, mais, d'une façon générale, tous les ministres ou sous-secrétaires d'Etat, hauts-commissaires et les commissions compétentes de la Chambre et du Sénat ont le droit de se faire représenter aux délibérations du Conseil et de sa commission permanente.

Avant d'en terminer avec les Conseils supérieurs, il reste à signaler l'importance primordiale dans leur fonctionnement d'un organe administratif : le secrétariat général. C'est le Secrétariat général qui, d'une façon continue, représente matériellement, sur un plan différent de celui de la Commission permanente, le Conseil supérieur. C'est lui qui assure les relations avec les pouvoirs publics, qui appelle l'attention du Conseil sur l'urgence des affaires, qui répartit la besogne administrative, qui suit le sort réservé aux avis émis, qui assume en un mot la responsabilité de la vie quotidienne de l'institution. A certains égards on peut donc dire que du dévouement, de l'activité du Secrétariat général dépend souvent la place que tient ce Conseil dans le fonctionnement de la machine administrative. Le secrétaire général est parfois nommé par décret, comme au Conseil national économique, et au Conseil national de la main-d'œuvre, parfois désigné par le ministre comme au Conseil supérieur de l'Assistance publique ; le secrétaire général peut cumuler la direction de plusieurs secrétariats généraux : le Secrétaire général du Conseil supérieur du Tourisme est le Secrétaire du Conseil d'administration

de l'Office; le Secrétaire général du Conseil supérieur de l'Assistance publique dirige les services du Secrétariat du Conseil supérieur de la natalité et de la protection de l'enfance, et peut être même chargé des secrétariats d'autres conseils, commissions et offices relevant du même département.

On peut signaler enfin, que les Conseils supérieurs peuvent créer tous les organes nécessaires à leur documentation et à leurs publications¹. Institutions susceptibles de se développer sans cesse, il importe de ne pas briser leur élan.

2° Les Conseils d'administration des établissements décentralisés.

Les règles qui président au fonctionnement des conseils d'administration des organismes décentralisés sont plus simples : ces conseils sont composés d'un moins grand nombre de membres que les Conseils supérieurs. Leur rôle n'est pas consultatif : défini par les textes organiques, il consiste à administrer l'office ou la caisse, tout comme le ferait le conseil d'administration d'une société privée. Ces caractères particuliers ont des conséquences importantes en ce qui concerne les réunions qu'ils tiennent et les formations qu'ils peuvent prendre.

a) Réunions.

Par suite, s'il y a un minimum de sessions obligatoires il n'y a pas de maximum : les conseils doivent se réunir très fréquemment : au moins une fois par mois, est-il précisé pour l'Office du tourisme, l'Office de la navigation, l'Office des combustibles liquides; une fois tous les deux mois pour l'Office de l'azote, une fois par trimestre pour l'Office des pêches. Les chambres d'industrie thermique et climatique se réunissent au moins une fois par mois, en saison une fois tous les trimestres hors saison.

1. Il importe de faire une distinction entre les secrétariats généraux des différents Conseils supérieurs : les uns, comme ceux du Travail, du Tourisme, sont occupés par des fonctionnaires des services compétents, qui, à leurs fonctions ordinaires, ajoutent la surveillance du fonctionnement du Conseil. Les autres, au contraire, comme celui des chemins de fer, celui du Conseil national économique constituent des organismes ayant une vie propre : à côté du secrétaire général et du secrétaire général adjoint, ils comprennent des bureaux, dans lesquels, comme au Conseil national économique, des fonctionnaires ont été délégués à titre exclusif et permanent.

Par contre, et c'est là un trait qui marque bien le caractère de ces organismes décentralisés, indépendants dans une large mesure du pouvoir central, les conseils d'administration peuvent être convoqués toutes les fois que l'intérêt du service l'exige. C'est au président qu'incombe le soin de veiller à la marche de l'Office : il envoie aux membres les convocations nécessaires. Les membres du Conseil d'administration peuvent d'ailleurs eux-mêmes, le cas échéant, demander des réunions supplémentaires. Par exemple à l'Office de l'azote, la réunion est de droit si les deux tiers des membres en ont fait la demande.

On est loin, avec les réunions des conseils des organismes décentralisés, des sessions solennelles des Conseils supérieurs. Les séances s'y déroulent avec la simplicité qu'elles auraient s'il s'agissait de l'administration de sociétés privées. A titre indicatif, quelques règles particulières peuvent, être notées. Un quorum est exigé, la plupart du temps, pour que les délibérations soient valables qui varie suivant l'importance numérique du Conseil : il est, par exemple, de 13 membres à l'Office des pêches, de 14 membres à l'Office du tourisme. La voix du président est, en cas de partage, prépondérante.

Enfin, il faut signaler qu'auprès de certains offices le Gouvernement peut se faire représenter. Les représentants du Gouvernement ont alors voix consultative : ainsi à l'Office des pêches, en vertu du décret du 12 mars 1919, le Gouvernement est représenté auprès du Conseil d'administration par deux fonctionnaires de l'Administration de la marine marchande, et par les fonctionnaires représentant les ministres de la marine militaire, de l'éducation nationale, des affaires étrangères et des colonies. Ce trait rapproche singulièrement les offices des sociétés d'économie mixte où l'Etat peut à son choix se faire représenter par des administrateurs ou des commissaires du gouvernement.

b) Les commissions.

Etant donné la composition et la fréquence des réunions des conseils d'administration, il a paru inutile de prévoir, pour ces Conseils, des sections et surtout des commissions permanentes. Toutefois, rien n'empêche les Conseils, s'ils le jugent utile, de former des commissions, pour étudier

plus spécialement telle ou telle question; il est prévu, par exemple, que tous les ans, dans la première séance suivant le 1^{er} janvier, le Conseil du réseau de l'Etat choisit dans son sein des commissions correspondant aux divisions générales du service. D'ailleurs les offices, tout au moins les offices dont l'activité présente un caractère industriel, ont tendance, comme cela se passe dans les sociétés privées¹, à créer des Comités de direction; on en trouve dans les deux réseaux de chemins des fer d'Etat; et la loi prévoit expressément qu'il peut en exister un à l'Office de l'azote. Les Comités de direction se réunissent plus souvent que les Conseils d'administration, en moyenne une ou même deux fois par semaine. Ils dirigent et surveillent de plus près la marche de l'Office: ils collaborent, plus étroitement que ne le peut faire le Conseil d'administration, avec le directeur de l'Office; ils remplacent dans une certaine mesure les administrateurs délégués des sociétés privées.

1° *Les organismes juridictionnels et les institutions arbitrales.*

Les organismes présentent du point de vue de leur fonctionnement moins d'originalité que les Conseils supérieurs, ou les Conseils d'administration des établissements décentralisés. En effet, le caractère particulier de leur composition, le mode spécial du recrutement de leurs membres ne sauraient altérer les règles auxquelles doit obéir toute institution destinée à rendre la justice ou à servir d'ami-able compositeur.

Tant en ce qui concerne les règles de réunion² et les formations diverses³ que la procédure à suivre⁴, le fonctionnement des tribunaux arbitraux ne soulève guère de

1. Par exemple à la Compagnie des Chemins de fer du Nord.

2. C'est le plus souvent le ministre qui les convoque, ou même qui demande leur constitution, s'il y a lieu, comme pour le tribunal arbitral des chemins de fer d'intérêt général dont le ministre demande au Conseil supérieur des Chemins de fer la constitution. (Voir les arrêts du Conseil d'Etat des 1^{er} juillet 1927 et 10 juillet 1931, D. 1931.3.42, avec les conclusions du Commissaire du Gouvernement Mazerat.)

L'application de cette règle est naturelle puisque aussi bien ces tribunaux arbitraux et ces organismes juridictionnels n'ont qu'une compétence exceptionnelle et ne peuvent se réunir que si des affaires leur doivent être soumises: ces affaires n'existent pas en assez grand nombre, pour que ces réunions soient régulières et périodiques.

3 et 4. En général, nous l'avons vu, ces organismes comprennent peu de membres; ils ont une compétence nettement déterminée; il n'est donc pas nécessaire de les diviser en sections. Pourtant eu égard au caractère technique

difficultés, et ne saurait retenir davantage notre attention.

II. *L'autorité des décisions.*

La valeur de la représentation des intérêts et par suite son avenir, dépendent pour la plus grande part de l'autorité qui est attachée aux décisions des conseils supérieurs, des conseils d'administration des établissements décentralisés, et des organismes juridictionnels. Or celle-ci est le plus souvent incertaine et varie d'une institution à l'autre sans qu'on puisse trouver à ces variations aucune raison tenant au caractère administratif, politique ou technique des affaires qui leur sont soumises, ou aux habitudes des départements ministériels auxquels elles sont rattachées.

1. *Les conseils supérieurs.*

Les conseils supérieurs n'ont d'importance que dans la mesure où des avis leur sont fréquemment demandés et sont suivis. Comment donc le législateur et l'autorité réglementaire ont-ils compris leur rôle ?

a) *Caractère juridique des avis.* — Si l'on examine les textes on découvre que les conseils supérieurs, organismes

des problèmes qui lui sont soumis, le Conseil permanent d'arbitrage de la marine marchande, le dernier en date de ces organismes est divisé en 10 sections correspondant aux catégories professionnelles du personnel navigant : capitaines au long cours, capitaines de la marine marchande et au cabotage, patrons borneurs, mécaniciens brevetés, commissaires, médecins, radiotélégraphistes, personnel subalterne du pont, personnel subalterne de la machine, et personnel des agents du service général. Ces 10 sections qui comprennent outre les 2 arbitres permanents communs à chaque section, (magistrats ou membres du Conseil d'Etat) 6 co-arbitres, représentant des intérêts, différents suivant les sections, peuvent se réunir les unes avec les autres, si un conflit intéresse plusieurs d'entre elles. (Décrets du 24 septembre 1925 et du 11 mars 1930.) Voir également ce que nous avons dit plus haut de la section permanente des Assurances sociales, p. 146, note 1.

La procédure à suivre, par exemple, devant les Conseils départementaux de l'enseignement primaire, notamment en matière disciplinaire, réglée par un décret du 4 décembre 1886, obéit aux règles juridictionnelles traditionnelles en ce qui concerne les citations, les délais, la comparution des témoins, les défenses, les formes du recours au Conseil supérieur de l'instruction publique. Par ailleurs des préliminaires de conciliation sont parfois prescrits comme au conseil permanent d'arbitrage de la marine marchande; des règles de *quorum* sont posées si le tribunal est assez nombreux pour qu'on puisse craindre que tous les membres ne soient pas présents; Au besoin, au conseil permanent d'arbitrage de la marine marchande le recours à l'avis d'un sur-arbitre est ouvert si aucun accord n'est possible.

essentiellement consultatifs, ne sont pas le plus souvent des rouages indispensables de la machine administrative. Leur rôle ne semble pas être aussi important que pourrait le faire supposer l'ampleur des matières qui rentrent dans leur compétence.

En effet, en droit commun, leur compétence n'est pas obligatoire; intégrés dans l'administration, ils dépendent étroitement du ministre qui très souvent, nous l'avons vu, est leur président. Leur mission essentielle est de donner les avis que ce dernier sollicite. Le texte organique qui détermine la compétence du Conseil prévoit sa consultation par le ministre sans que l'on puisse en conclure que cette consultation est obligatoire. Il en est ainsi notamment pour le Conseil national de la main-d'œuvre¹, pour le Conseil supérieur des sociétés de secours mutuels² ou le Conseil supérieur de l'agriculture³. Dans le même ordre d'idées, l'article 18 du décret du 16 janvier 1925, relatif au Conseil national économique, prescrit au Gouvernement d'adresser au Conseil pour information après leur dépôt tous les projets ou propositions de loi présentant un caractère économique, sans qu'on puisse dire que cette consultation soit faite à titre obligatoire; d'ailleurs dans la pratique une telle consultation ne s'est jamais produite.

Toutefois, à cette règle que la consultation d'un Conseil supérieur ne peut avoir d'autre limite que la volonté du ministre il existe plusieurs exceptions.

A un certain nombre de Conseils a été reconnu le droit de se saisir de leur propre initiative soit de questions déterminées, soit de tout ce qui se rapporte à la compétence

1. Le Conseil National de la main-d'œuvre, en vertu du décret du 7 avril 1925, donne son avis au président du Conseil sur les mesures propres à assurer par la coordination de l'action des services du placement, l'utilisation et la répartition de la main-d'œuvre disponible sur le marché du travail en tenant compte notamment des besoins de l'agriculture, de l'industrie, et du commerce dans les diverses régions, à régulariser et à contrôler le recrutement, l'introduction et les conditions d'emploi de la main-d'œuvre coloniale et étrangère.

2. Le Conseil supérieur des sociétés de secours mutuels qui reçoit communication des statistiques, des comptes rendus de la situation financière, des inventaires quinquennaux et autres documents, donne son avis sur toutes les dispositions réglementaires ou autres qui concernent le fonctionnement des sociétés de secours mutuels, et notamment sur le mode de répartition des subventions de secours.

3. Le Conseil supérieur de l'Agriculture donne son avis sur toutes les questions rentrant dans les attributions du Ministre de l'Agriculture.

qui leur a été dévolue. C'est là une condition essentielle, non pas seulement d'influence mais d'existence, car un ministre en désaccord avec un Conseil pourrait fort bien omettre de le consulter. Il est donc nécessaire de reconnaître aux Conseils supérieurs une certaine initiative, gage de leur indépendance.

L'initiative des Conseils supérieurs peut être spéciale à certaines questions : le Conseil supérieur des Travaux publics n'a, par exemple, d'initiative que pour faire au ministre des propositions relativement à la construction, à l'amélioration, à l'entretien, à l'exploitation des voies de communication et des pêches maritimes. Le plus souvent pourtant elle est générale : le Conseil supérieur de la natalité et de la protection de l'enfance, celui de l'Assistance publique examinent toutes les questions qui leur sont soumises par leur bureau sur la proposition de leurs membres. Le Conseil supérieur du tourisme propose toutes mesures qui lui paraissent utiles en vue du développement du tourisme. Il en est de même pour le Conseil national économique qui peut demander à ce que soient inscrites à l'ordre du jour de la plus prochaine session les questions qu'il estime présenter un intérêt économique soit du point de vue national, soit dans leurs incidences internationales.

Des conditions sont d'ailleurs parfois mises à cette initiative. Au Conseil national économique, il faut par exemple que l'étude d'une question soit proposée par les 2/3 des voix des membres présents ; la décision dépend, en dernier ressort, de la volonté du bureau, qui est, ne l'oublions pas, présidé par le président du Conseil.

D'autres Conseils jouissent de la prérogative d'être consultés par le ministre à titre obligatoire.

Parfois l'obligation où se trouve l'administration de recourir à l'avis de tel ou tel Conseil demeure vague ; les cas où les avis doivent être pris ne sont pas précisés par le texte organique ; un temps d'épreuve semble être imposé à l'institution : c'est seulement lorsqu'elle aura surmonté les obstacles et qu'elle aura montré son efficacité que pourront être déterminées les matières où le ministre sera contraint de requérir son avis. Au Conseil supérieur de la natalité et de la protection de l'enfance, au Conseil supérieur de l'assistance publique, au Conseil supérieur des travaux publics, à ceux de la marine mar-

chande et des pêches maritimes les cas où le conseil donne des avis sur les affaires qui doivent lui être soumises en vertu des lois et règlements sont réservés. Cette formule est particulièrement nette à l'article 18 du décret du 16 janvier 1925 relatif au Conseil national économique : toute loi d'ordre économique, peut-on y lire au deuxième alinéa, pourra prescrire la consultation obligatoire du Conseil national économique pour l'élaboration des règlements d'administration publique nécessaires à son application.

Mais il est des institutions consultatives, en très petit nombre il est vrai, auxquelles des avis doivent être demandés à titre obligatoire dans des cas strictement déterminés. Il en est ainsi pour des Conseils dans les attributions desquelles rentrent des questions d'une technique particulièrement délicate comme le Comité consultatif des mines, ou qui jouent le rôle de véritable Conseil d'administration, comme le Conseil supérieur des Postes, Télégraphes et Téléphones, ou encore qui permettent la collaboration de l'Etat et d'industriels, dans la gestion d'un service public à forme très particulière, comme le Conseil supérieur des chemins de fer, ou enfin qui ont un rôle important à jouer en matière disciplinaire comme les Conseils supérieurs de l'instruction publique ou de l'enseignement technique.

Le Comité consultatif des mines est, en effet, obligatoirement appelé par le ministre à délibérer sur tous les projets de loi intéressant les mines, sur les conditions des cahiers des charges types des concessions de mines et leurs modifications, sur les règlements généraux relatifs à l'exploitation des mines, minières et carrières, sur les programmes des travaux de recherches des mines à entreprendre par l'Etat, sur les programmes d'exploitation des mines par l'Etat dans les conditions de l'article 1 de la loi du 9 septembre 1919, sur les conventions portant acquisition, cession ou amodiation d'une concession des mines par l'Etat, les départements et les communes.

Le Conseil supérieur des Postes, Télégraphes et Téléphones doit être consulté obligatoirement sur toutes les mesures concernant l'organisation générale des services, les cadres, le statut et la rémunération du personnel, les projets de travaux ou de fournitures constituant des dé-

penses de l'établissement, sur les projets de budgets et tous autres projets financiers présentés au Parlement, ainsi que sur les règlements de toute nature (décrets et arrêtés généraux relatifs au service des P. T. T.)

Le Conseil supérieur des chemins de fer a également une compétence obligatoire très large : il doit être saisi par le ministre des questions d'intérêt commun à tous les réseaux en matière technique, commerciale, administrative et financière.

Enfin, les Conseils supérieurs qui dépendent du ministère de l'Education Nationale, jouissent d'une large compétence obligatoire, comme par exemple le Conseil supérieur de l'enseignement technique qui doit être consulté sur les projets de loi, de règlements et de décrets généraux relatifs à l'enseignement technique, ils sont également obligatoirement consultés en matière disciplinaire : pour n'en citer qu'un exemple, le ministre ne peut prononcer qu'après avis conforme de la section permanente pour l'enseignement secondaire, du Conseil supérieur de l'instruction publique en assemblée générale, pour l'enseignement supérieur, la mutation d'un professeur à un emploi inférieur.

Avant d'en terminer avec le caractère juridique des avis des Conseils supérieurs, il importe de signaler le cas d'un Conseil qui présente une physionomie particulière ; il s'agit du Conseil supérieur des chemins de fer, qui jouit non seulement d'attributions consultatives, mais encore d'un pouvoir de décision. Nous avons déjà vu qu'en fait, il devait être consulté à titre obligatoire sur presque toutes les questions intéressant les chemins de fer français d'intérêt général. En outre il peut recevoir délégation du pouvoir de décision du ministre des Travaux publics dans tous les cas où ce dernier est compétent. Mais il détient aussi en vertu de la Convention du 28 juin 1921 un droit d'initiative. Aux termes de l'article 17-5°, lorsque les versements du fonds commun dépassent ses encaissements, le Conseil supérieur propose au Ministre de décider les augmentations de tarifs nécessaires pour rétablir l'égalité entre les versements et les encaissements annuels du fonds commun, pour combler le déficit antérieur de telle sorte qu'au bout

de 2 ans le fonds commun ait remboursé au Trésor public toutes ses avances afférentes aux exercices 1927 et suivants pour assurer à partir de 1927 le remboursement au Trésor des annuités à courir pour le service des obligations émises par les réseaux de 1921 à 1926.

Le Conseil supérieur des chemins de fer participe donc directement par certaines de ses attributions à l'activité du service public des chemins de fer : il constitue un type d'administration collégiale : mais c'est le seul exemple qu'on en puisse trouver dans les Conseils supérieurs français. Dans une moindre mesure et en fait plus qu'en droit, le Conseil supérieur des Postes, Télégraphes et Téléphones, participe aussi à l'administration active. Toutefois alors que les délibérations du Conseil supérieur des chemins de fer sont sanctionnées d'une façon toute particulière, celles du Conseil supérieur des Postes, Télégraphes et Téléphones obéissent au droit commun.

2^o *Sanctions des délibérations.*

D'une façon générale, les avis des Conseils supérieurs suivent les règles du droit commun concernant les avis des corps consultatifs¹. Leur omission ne constitue jamais un vice de forme, alors même que l'administration viendrait à s'en passer pour modifier un acte qu'elle aurait jugé bon de faire précéder de cette formalité². C'est dire que le rôle des Conseils supérieurs dont nous avons vu que la plupart ne donnaient que des avis facultatifs n'est pas, en droit, particulièrement important.

Au contraire, pour les avis, que l'administration est obligée de demander, ils doivent être pris à peine de nullité : leur omission constitue un vice de forme sanctionné par le recours pour excès de pouvoir. Mais il n'y a aucune irrégularité dans le fait de ne pas les suivre.

Il en est autrement lorsqu'il s'agit d'avis impératifs, auxquels l'administration est obligée de se conformer, comme ceux que rendent les Conseils supérieurs de l'Instruc-

1. Alibert, *Le contrôle juridictionnel de l'Administration*, p. 226.

2. Voir l'arrêt du Conseil d'Etat du 30 juillet 1880. Erousse, *Lebon chron.*, p. 704 (cité par Alibert).

tion publique dans certains cas en matière disciplinaire : ils doivent être demandés et suivis à peine d'excès de pouvoir. Mais les avis de cette sorte sont, nous l'avons vu, extrêmement rares.

En droit, l'autorité des Conseils supérieurs est donc la plupart du temps très réduite. En fait, il en va autrement, car les avis sont entourés d'une certaine publicité, et sont portés à la connaissance de l'autorité exécutive : en effet, les procès-verbaux des séances sont inscrits sur des registres et parfois transmis au Ministre, comme ceux du Conseil supérieur du Tourisme ; ou bien, plus simplement, ainsi que cela se passe le plus souvent, le Secrétaire général du Conseil se contente de faire parvenir au Ministre les avis motivés. Mis de cette façon en possession de ces documents, le Ministre les joint au dossier déjà constitué, et l'affaire suit son cours. Par ailleurs, le compte rendu des sessions fait par les Secrétaires généraux diligents paraît dans les journaux ; les débats sont même parfois reproduits dans des bulletins déterminés : ceux du Conseil supérieur du Travail paraissent, par exemple, dans le bulletin du Ministère du Travail, ceux du Conseil supérieur des Sociétés de Secours Mutuels font l'objet de l'édition de fascicules spéciaux. La plupart sont insérés au *Journal Officiel*.

Un Conseil, important entre tous par l'étendue de sa compétence et de son influence, est entouré de règles particulières de publicité qui constituent des sanctions particulièrement heureuses de ses délibérations, c'est le Conseil national économique : ses avis intéressent le pays tout entier ; aussi aux termes de l'article 16 du décret du 16 janvier 1925, les délibérations des travaux du Conseil national économique sont prises sous la forme de rapports ou de recommandations dont les conclusions sont publiées au *Journal Officiel*. Par ailleurs, ses recommandations¹ sont transmises au Président du Conseil qui doit faire connaître dans le délai d'un mois la suite donnée, ou demander un nouvel examen de la question. Enfin, il est expressément prévu qu'au cas où une loi d'ordre économique prescrit la consultation obligatoire du Conseil national économique pour l'élaboration des règlements d'administration publique

1. el s i doivent être votées par les deux tiers des membres présents.

nécessaires à son application, l'avis du Conseil est joint au dossier adressé au Conseil d'Etat.

On peut encore ajouter à la liste des moyens destinés à assurer l'efficacité du rôle du Conseil national économique, le droit qu'il a d'être entendu sur sa demande par les commissions compétentes de l'une et l'autre Chambre, ainsi que par les Membres du Gouvernement¹. Mais ce ne sont là des sanctions que dans la mesure où l'opinion publique presse le Gouvernement de se ranger aux avis et aux recommandations du Conseil national économique; ce ne sont pas des sanctions juridiques.

Au contraire, les délibérations du Conseil supérieur des chemins de fer sont juridiquement sanctionnées. Aux cas, les plus fréquents, où le Conseil agit seulement comme organe consultatif, il appartient au Ministre de donner aux délibérations la suite qu'elles comportent. Toutefois, aux termes de l'article 5 de la Convention du 28 juin 1921, le Ministre ne peut prendre une décision contraire à une avis du Conseil supérieur qu'après une deuxième délibération de celui-ci².

D'ailleurs, le Gouvernement n'est pas dépourvu de moyen d'action en cas de mauvaise volonté du Conseil : Si le Conseil ne délibère pas sur les affaires dont il a été saisi par le Ministre dans les délais qui lui sont fixés, peut-on lire à l'article 5 de la Convention, le Ministre après mise en demeure statue seul.

Lorsque le Conseil agit comme organe délibérant, il est soumis à la tutelle administrative tout comme l'organe délibérant d'un établissement décentralisé ou d'une collectivité locale : les délibérations qu'il prend sur les questions rentrant dans la compétence du Ministre, en vertu des lois, conventions, règlements en vigueur, sont soumises à l'ap-

1. A vrai dire ni l'audition du Conseil national économique par les Commissions parlementaires, ni la consultation du Conseil pour l'élaboration de règlements d'administration publique, ne se sont jamais produites.

2. Le Comité de direction, le commissaire du Gouvernement jouissent d'ailleurs du même pouvoir. Le Comité de Direction peut dans le délai d'un mois qui suit la réception d'une délibération du Conseil supérieur ou d'une décision du Ministre demander que le Conseil délibère une seconde fois s'il estime que la délibération ou la décision est contraire aux intérêts généraux dont il a la charge. De son côté le Commissaire du Gouvernement peut demander au Conseil supérieur une seconde délibération toutes les fois qu'il le juge nécessaire.

probation de ce dernier. Pour celles de ces questions pour lesquelles le Conseil a reçu délégation spéciale des pouvoirs ministériels, les délibérations sont exécutoires de plein droit si dans le délai d'un mois ce dernier n'y a pas fait opposition.

Du point de vue purement juridique, les Conseils supérieurs sont de simples organismes consultatifs dont le Gouvernement peut prendre les avis quand il lui plaît de les demander. Et en définitive, sauf pour le Conseil supérieur des chemins de fer, ils n'ont d'autorité que celle qu'ils ont pu acquérir grâce à la qualité de leurs travaux et à la valeur de leurs membres.

2. *Les Conseils d'administration des établissements décentralisés.*

Au contraire les Conseils d'administration des organismes décentralisés jouissent de pouvoirs véritables.

Les établissements décentralisés constituent nous l'avons vu, un des procédés aujourd'hui proposés pour la gestion de services publics auxquels leur caractère technique ou leur objet industriel rend nécessaire de conférer une certaine autonomie¹. Pour leur permettre d'accomplir leur mission et de gérer leur patrimoine, on a calqué leur administration sur celle des sociétés privées : un conseil d'administration qui dirige et ordonne ; un directeur qui prévoit et exécute. Mais l'assemblée générale des actionnaires qui dans les sociétés privées contrôle la gestion du conseil d'administration, n'existe pas dans les établissements décentralisés : Aussi ce contrôle est-il exercé par l'autorité supérieure ; la tutelle est en effet l'indispensable corollaire de toute autonomie administrative.

Les formules qui déterminent les attributions des Conseils d'administration diffèrent d'ailleurs suivant les institutions² : on peut en donner quelques exemples : à l'Office du Tourisme, le Conseil administre l'Office, à l'Office de la Navigation, il règle les affaires de l'Office,

¹ Laroque et Maspétiol, *La tutelle administrative*, p. 246 et suivantes.

² Debray, *L'autonomie financière des services publics*, p. 46 et suiv. : la diversité du but des Offices nécessite en effet des organes divers adaptés à des fonctions diverses.

Il en est de même à l'Office de l'azote¹. A l'Office des combustibles liquides, il assiste le Directeur qui est chargé de l'administration, et délibère sur toute question à lui soumise par le Ministre en application des textes constitutifs : alors qu'à l'Office de l'Azote, c'est le conseil d'administration qui représente l'Office en Justice et dans les actes de la vie civile, à l'Office des combustibles liquides c'est le directeur qui remplit cette fonction. Enfin, aux chemins de fer de l'Etat, les textes prévoient seulement que le Conseil de réseau est obligatoirement consulté sur un certain nombre de questions².

Les mêmes différences se marquent en ce qui concerne le personnel : à l'Office de l'Azote, la nomination du personnel appartient au Conseil d'administration ; à l'Office de la Navigation, les agents permanents sont nommés par le Ministre ; à l'Office du Tourisme toutes les décisions concernant le personnel sont prises par le Ministre sur la proposition du Conseil d'administration. Seule la nomination du directeur échappe dans tous les cas aux Conseils d'administration. Ces derniers jouissent cependant parfois à cet égard d'une certaine initiative : ils présentent au choix du ministre une liste sur laquelle est nommé ce haut fonctionnaire, il en est ainsi pour l'Office du Tourisme.

C'est surtout en matière financière que les pouvoirs conférés aux Conseils des établissements décentralisés sont les plus grands. C'est là que l'autonomie apparaît la plus efficace : ce sont les conseils d'administration qui votent

1. Pour montre l'importance de ces attributions, on peut citer l'énumération de ses attributions, d'après les art. 9 et suivants du décret du 30 mai 1925, énumération non pas limitative mais énonciative : ce Conseil d'administration représente l'Office en justice, et dans tous les actes de la vie civile, et procède dans certaines conditions à toutes opérations rentrant dans l'objet de l'Office. Il délègue la signature au Président ou à tel membre au Conseil d'administration. Il a notamment les pouvoirs suivants qui sont énonciatifs et non limitatifs : il passe tous actes, contrats, traités de marchés, procède à toutes acquisitions ou cessions de brevet ou de licences, conclut tous achats, ventes ou locations d'immeubles, contracte tous emprunts avec ou sans hypothèque ou nantissement sur les biens de l'Office, reçoit toutes oppositions autorisant tout compromis etc... nomme, licencie, révoque tous agents et employés, fixe leur traitement, il détermine l'emploi des fonds disponibles et les placements des réserves, procède à toutes acquisitions, aliénations ou transferts de valeurs, etc.

2. Les questions sur lesquelles le Conseil du réseau est obligatoirement consulté ont trait à l'organisation générale des services, aux programmes généraux et projets de travaux et de fournitures, aux marchés et traités relatifs à divers services, aux propositions à soumettre en ce qui concerne les tarifs et les horaires, aux demandes d'émission d'obligations.

les budgets, ou lorsqu'il n'y a pas de budget comme à l'Office du Tourisme, les états de prévision; ce sont les conseils d'administration qui délèguent des membres pour vérifier, régulièrement, la caisse de l'Office. Ce sont eux, encore, qui vérifient les comptes du directeur et de l'agent comptable.

Ainsi, les attributions des Conseils d'administration, peuvent-elles être presque exclusivement consultatives comme aux chemins de fer de l'Etat ou au contraire consister en un pouvoir de décision comme à l'Office de l'Azote.

Les établissements décentralisés, dotés de la personnalité morale et de l'autonomie financière n'en constituent pas moins, tous tant qu'ils sont, des démembrements de la puissance publique. Conformément aux principes traditionnels du droit français, ils sont soumis à la tutelle administrative¹.

Les procédés de contrôle du pouvoir central ne diffèrent pas par leur nature de ceux dont il est fait usage à l'égard des groupements territoriaux : l'intervention de la tutelle, y est, par contre, plus fréquente et comporte un contrôle plus étendu de l'opportunité des mesures prises. En effet comme l'Office échappe dans une large mesure aux influences politiques, les violations de la loi sont plus rares pour les établissements décentralisés que pour les groupements territoriaux; l'activité des établissements décentralisés étant beaucoup plus économique que juridique, la tutelle exercée sur eux est donc dominée par des préoccupations financières : un contrôle de la légalité ne pourrait suffire; c'est pourquoi il est indispensable d'organiser un contrôle étroit de l'opportunité¹.

On peut donner de ce contrôle quelques exemples. Les décisions du Conseil d'administration de l'Office des pêches sont exécutoires si elles n'ont pas été annulées par le ministre de la Marine marchande dans les vingt jours. Toutefois, certaines délibérations sont soumises à approbation : celles qui ont trait au compte de l'ordonnateur, aux placements, aux prélèvements sur le fonds de réserve,

1. Nous savons déjà que la plupart des membres des Conseils d'administration sont nommés par le pouvoir central : ils sont donc responsables de leurs actes devant l'autorité supérieure qui exerce ainsi un contrôle sur les personnes, lequel se révèle très efficace.

1. Laroque et Maspétol, *op. cit.*

à l'acceptation des dons et legs doivent être approuvées par le Ministre. Le budget, qui est voté par le Conseil, est approuvé par décret. Les délibérations de l'Office des combustibles liquides sont définitives, si elles n'ont pas été annulées dans le délai d'un mois par le Ministre. Restent soumises à l'approbation du Ministre les délibérations concernant la constitution ou la participation à des entreprises, les acquisitions de brevets, attribution de subventions et de primes, les budgets et les comptes. A l'Office du Tourisme, les délibérations sont exécutoires si dans le délai de 20 jours le Ministre des Travaux publics n'en a pas demandé l'annulation pour excès de pouvoir ou pour violation d'une disposition législative ou réglementaire. Le recours formé par le ministre doit être notifié au président du Conseil d'administration. Si dans le délai de 2 mois l'annulation n'a pas été prononcée, la délibération est exécutoire : cette annulation ne peut être prononcée que par un décret en Conseil d'Etat. Les délibérations du Conseil d'Administration de l'Office de la Navigation, sont, en vertu du décret de 1920, exécutoires si dans le délai de 20 jours à dater de leur réception elles n'ont pas été annulées par un arrêté ministériel pour excès de pouvoir ou pour violation d'une disposition législative ou réglementaire. En cas d'urgence, d'ailleurs, elles peuvent être visées par exécution immédiate. Les délibérations du Conseil d'administration de l'Office de l'Azote sont en principe définitives. Ce n'est que dans les cas les plus graves qu'elles sont soumises à approbation; le silence de l'autorité de tutelle vaut d'ailleurs approbation. L'acte de tutelle émane tantôt du ministre des Travaux publics, tantôt de l'accord du ministre des Travaux publics et du ministre des Finances. Rentrent dans le premier groupe les délibérations relatives à une participation dans d'autres établissements industriels et commerciaux; les marchés conclus pour plus de 5 ans sont soumis à l'approbation combinée du ministre des Travaux publics et du ministre des Finances, les projets d'acquisition ou de cession des brevets relatifs à la fabrication des produits azotés, d'établissement d'usines nouvelles, ainsi que tous actes de disposition portant sur des immeubles cédés par l'Etat; l'état de prévisions, qui remplace le budget, dressé par le conseil d'administration,

est soumis à l'approbation du ministre des Travaux publics après avis du ministre des Finances.

Ce même régime est appliqué à des organismes décentralisés qui ne portent cependant pas le nom d'offices : par exemple les ports autonomes : les Conseils d'administration des ports autonomes statuent définitivement sur tout ce qui concerne les travaux, l'outillage et l'exploitation du port, sauf s'il s'agit de modifications essentielles de l'accès du port, ou si le concours financier de l'Etat est nécessaire. Ces délibérations définitives peuvent être frappées d'opposition par le ministre des Travaux publics dans les 8 jours qui suivent la transmission du procès-verbal. Dans ce cas, le Ministre doit statuer dans le mois de l'opposition : il peut annuler la délibération sur l'avis du Conseil supérieur des Travaux publics, sauf recours pour excès de pouvoir. Les budgets des ports autonomes sont soumis à l'approbation des ministres des Travaux publics et du Commerce. En sus de cette tutelle les conseils d'administration des ports autonomes sont soumis à un contrôle direct du pouvoir central : le Ministre fait inspecter et vérifier le fonctionnement de tous les services par les membres du Conseil supérieur des Travaux publics, désignés à cet effet, ainsi que par les fonctionnaires chargés du contrôle de l'exécution du budget des Travaux publics¹.

Il n'est pas inexact de dire que les conseils d'administration des établissements décentralisés, qui souvent gèrent des services publics, sont intégrés dans l'administration plus étroitement que les Conseils supérieurs ; le contrepoids de la tutelle administrative n'est là que pour atténuer les excès où l'autonomie risquerait de les porter².

3. *Les organismes juridictionnels et les institutions arbitrales.*

La question de l'autorité des décisions des tribunaux

1. En outre, la loi du 12 juin 1920 prévoit expressément que le Conseil du port autonome peut être dissous : la dissolution intervient en vertu d'un décret du Conseil des Ministres.

2. Il reste un point à déterminer concernant les conseils d'administration des établissements décentralisés : ce sont les rapports des Conseils d'administration et des Conseils supérieurs ou consultatifs lorsqu'il en existe : on trouve, par exemple, une Commission consultative du transsaharien, qui fonctionne à côté du Comité : elle se réunit sur la convocation du président ou sur l'invitation du Ministre : elle donne son avis sur les programmes d'étude, et propose toute mesure utile. A la Caisse autonome d'amortis-

arbitraux est beaucoup moins complexe : il s'agit presque uniquement de savoir si ces organismes sont compris dans la hiérarchie judiciaire et constituent véritablement des juridictions ou si ce sont de simples organismes administratifs. Il n'est pas possible de poser à ce sujet des règles générales, la solution dépend des cas d'espèce, de la volonté du législateur et de la jurisprudence du Conseil d'Etat.

Les Conseils universitaires sont, par exemple, au premier chef des juridictions; la législation des 27 février 1880 et 30 octobre 1886 le prévoit expressément. Nous savons déjà que la juridiction des Conseils départementaux est limitée aux affaires contentieuses et disciplinaires qui concernent l'enseignement primaire, les affaires contentieuses sont les oppositions auxquelles peut donner lieu la déclaration d'ouverture d'un établissement d'enseignement; la juridiction disciplinaire s'exerce sur les instituteurs privés ou publics, dans les cas de faute grave, commise dans l'exercice des fonctions, d'inconduite, d'immoralité; les instituteurs

sement, il existe un Comité consultatif des tabacs qui donne son avis sur toutes les questions qui lui sont soumises par la commission technique : l'avis du Comité consultatif est même obligatoire, en vertu du décret du 19 août 1926, pour tout projet modifiant le régime en vigueur pour la culture ou la vente des tabacs. Le Conseil supérieur du Tourisme intervient en principe dans le fonctionnement de l'Office du Tourisme; il est prescrit qu'il reçoit la communication des rapports sur le fonctionnement de l'Office. Ce rapports quotidiens de deux organismes également issus de la représentation des intérêts dont l'un est purement consultatif, et l'autre est administratif, sont, en fait, assez difficile à déterminer. Dans la pratique, les deux organismes collaborent au début de l'institution, rapidement on tend à se passer des avis du Conseil supérieur ou du Comité consultatif. C'est ce qui s'est produit en ce qui concerne l'Office du Tourisme. « A l'origine le Conseil supérieur jouait un rôle actif dans la vie de l'Office : il donnait son avis sur les budgets et les comptes qui devaient être arrêtés par le Conseil supérieur entendu. Le contrôle préalable a complètement disparu, au surplus les réunions trimestrielles lui permettaient de suivre attentivement les opérations de l'Office, depuis 1920, la réunion annuelle d'une assemblée d'une centaine de membres n'est plus qu'une manifestation purement platonique ». Tel est le jugement que des personnes averties ont pu porter à l'occasion de la collaboration d'un Conseil supérieur et d'un Conseil d'administration d'office que nous avons.

Une remarque analogue pourrait d'ailleurs être faite à propos de deux institutions dont la compétence embrasse un même service : le Comité technique et commercial des Chemins de fer et le Conseil supérieur des Chemins de fer. Le rôle du Comité technique et commercial depuis qu'a été créé le Conseil supérieur ne s'explique pas très aisément, si ce n'est par les quelques avantages que peut conférer la qualité de membre d'un Conseil de chemins de fer. Son rôle consiste essentiellement à faire, à la demande du Ministre ou du Conseil supérieur des chemins de fer, des études préparatoires de toutes les questions rentrant dans la compétence de ce Conseil.

privés, on peut le noter, sont soumis devant le Conseil à des peines graduées¹.

Les instituteurs publics, au contraire, étant des fonctionnaires révocables, relevant de l'administration supérieure, ne sont justiciables du Conseil départemental que s'il s'agit de prononcer contre eux l'interdiction temporaire ou absolue d'enseigner. Les décisions disciplinaires des Conseils départementaux ne sont susceptibles d'appel devant le Conseil supérieur de l'Instruction publique que si elles prononcent l'interdiction absolue d'enseigner. Dans les autres cas, elles ont le caractère de décisions définitives et en dernier ressort.

Juridictions administratives, les conseils universitaires sont soumis au contrôle juridictionnel que possède le Conseil d'Etat, sur tous les tribunaux administratifs; les décisions rendues par les Conseils départementaux en matière disciplinaire, sauf si elles prononcent l'interdiction absolue d'enseigner, auquel cas elles sont susceptibles d'appel devant le Conseil supérieur, les décisions du Conseil supérieur, qui ne statue jamais que comme tribunal d'appel, peuvent donc faire l'objet de recours en cassation. Comme le recours au Conseil d'Etat contre les décisions des juridictions universitaires n'est prévu par aucun texte, il ne peut s'exercer que conformément aux principes généraux, c'est-à-dire pour incompétence, vice de forme, excès de pouvoir, stricto sensu et non pas pour violation ou fausse application de la loi².

Les autres organismes, commissions temporaires ou permanentes, chargés de statuer définitivement sur certaines questions du contentieux administratif, sauf « recours pour excès de pouvoir » devant le Conseil d'Etat en vertu du principe général contenu dans les lois des 7 et 14 octobre 1790, et 24 mars 1872, doivent être considérés comme ayant le caractère juridictionnel toutes les fois que le législateur a entendu revêtir leurs décisions de l'autorité de la chose jugée : en pareil cas le recours pour excès de pouvoir exercé

1. Ces peines sont la censure, la suspension, l'interdiction d'enseigner dans la commune ou dans le département, l'interdiction absolue d'enseigner.

2. Laferrière, *La juridiction administrative*, t. I, p. 423 et suivantes; t. II, p. 180 et suivantes.

contre les décisions de ces commissions constitue en réalité un pourvoi en cassation¹.

Telle est bien la conclusion que le Conseil d'Etat a tirée des textes qui ont organisé le Conseil supérieur des Assurances sociales, et plus particulièrement la section permanente de ce Conseil²!

Au contraire, le caractère juridictionnel doit être refusé à des commissions qui bien que présentant une organisation juridictionnelle, ne sont pas soustraites au pouvoir du ministre, on ne rendent pas des décisions pouvant faire l'objet d'un jugement : comme par exemple la commission, aujourd'hui disparue, chargée de déterminer les coefficients applicables à l'impôt sur les bénéfices industriels et commerciaux, par l'article 6 de la loi du 31 juillet 1917.

La détermination du caractère juridique de ces commissions est souvent difficile. Des commissions ayant le même objet mais de degré différent peuvent ne pas être considérées comme étant de même nature : il en est ainsi pour les Commissions de reconstitution foncière, organisées par la loi du 4 mars 1919 et le décret du 20 septembre 1920 : il a été jugé³ que les commissions communales, étaient de simples organes administratifs alors que les commissions départementales sont de véritables juridictions, tenues comme telles à l'obligation d'observer, même sans texte les règles générales de procédure et soumises au contrôle du Conseil d'Etat, juge de cassation.

1. Font-Reaulx, *Le pourvoi devant le Conseil d'Etat, contre les décisions des autres tribunaux administratifs*, p. 121 et suivantes.

2. Les termes de l'arrêt du 29 janvier 1934 : Caisse primaire d'assurances sociales : « le Travail » sont formels à cet égard, sur la recevabilité de la requête. « Considérant, peut-on lire notamment dans l'arrêt, que la section permanente du Conseil supérieur des Assurances sociales, statuant sur les appels prévus par l'art. 7 § 5 de la loi du 5 avril 1928 modifié par la loi du 30 avril 1930, contre les décisions prises par les commissions départementales, est une juridiction dont les décisions sont susceptibles de faire l'objet par application des dispositions des lois des 7-14 octobre 1791 et 24 mai 1872, art. 9, d'un recours en cassation devant le Conseil d'Etat; considérant que la caisse primaire « le Travail » fonde sa requête ainsi qu'elle l'avait soutenu devant la section permanente du Conseil supérieur des Assurances sociales, notamment sur ce que la Commission départementale, lorsque par décision du 25 avril 1931, elle a refusé d'approuver le tarif de responsabilité qui lui était soumis, était irrégulièrement constituée, considérant que la requête ainsi fondée sur un moyen de droit est recevable. »

3. Voir pour les Commissions communales, les arrêts du Conseil d'Etat des 17 novembre 1922. Leguillon, 2^e esp., p. 869; 19 novembre 1924. Dusigue, p. 912. Pour les commissions départementales, les arrêts des 17 décembre 1922, Leguillon, précité, 5 décembre 1924; Leguillon, p. 965, 24 janvier 1925; Dérolle, p. 83.

La question est plus délicate lorsqu'il s'agit de commissions arbitrales : ce terme est tout à fait impropre, a-t-on fait remarquer¹ pour désigner des juridictions créées par la loi ; lorsque l'Etat par une disposition législative institue une commission à l'effet de juger une certaine catégorie de litiges, il y a création non plus d'un arbitre mais d'un juge public, car en présence d'une telle disposition législative, les parties ne sont plus recevables à former leurs recours devant le juge administratif qui eût été normalement compétent, et qui de par la loi est devenu incompétent².

Sans doute la constitution de commissions arbitrales manifeste-t-elle l'intention du législateur de donner aux décisions de ces commissions l'autorité de la chose jugée que l'on s'accorde à reconnaître aux décisions arbitrales, mais y a-t-il vraiment création d'un organisme juridictionnel ? Un organisme juridictionnel doit prendre place dans un cadre hiérarchique : or, les décisions des commissions arbitrales fonctionnant dans les services d'intérêt général, comme les chemins de fer, et la marine marchande, ne sont pas susceptibles d'appel ou de recours en cassation. Elles sont même différentes des sentences arbitrales rendues en droit privé, car celles-ci sont susceptibles d'appel³. En réalité, on se trouve en présence d'organismes dont la constitution répond à des préoccupations analogues à celles de l'auteur de la loi du 27 décembre 1892 sur l'arbitrage et la conciliation, destinés à empêcher les grèves, Les conflits entre ouvriers et patrons, employés et employeurs intéressent toujours l'ordre public et expliquent l'intervention de l'Etat qui crée, pour en atténuer les risques, des procédures préventives les arbitres dans les relations du travail ne sont donc pas des juges : ils ne rendent pas de décision juridictionnelle. Au point de vue juridique, cet arbitrage n'est pas une institution de droit privé, ni une institution de droit public ; à proprement parler, il appartient à ce droit d'une espèce intermédiaire qui se développe sans cesse davantage, et qu'on pourrait appeler le droit social. Mais appliqué à des services d'intérêt général, comme les

1. Font-Reaulx, *op. cit.*

2. Voir l'arrêt du Conseil d'Etat du 23 mars 1918 : Ville de Nîmes, S. 1919. 3.34.

3. *Précis de procédure civile et commerciale*, p. 71 (Dalloz).

chemins de fer, et aussi la marine marchande, il se « teinte de service public ». Si bien que l'on peut dire que le Tribunal arbitral des chemins de fer, comme la Commission permanente d'arbitrage de la marine marchande, constituent des organismes administratifs. C'est d'ailleurs bien ce qui ressort de l'arrêt du Conseil d'Etat, du 10 juillet 1931. Compagnies des chemins de fer du Nord et autres¹. Le Conseil d'Etat s'y est reconnu compétent pour examiner au point de vue du recours pour excès de pouvoir la décision du ministre refusant de constituer le tribunal arbitral des chemins de fer : il apprécie donc si le différend a un caractère collectif, s'il intéresse les agents appartenant aux catégories prévues par le statut du personnel à l'exclusion des demandes incompatibles avec le régime légal des chemins de fer, c'est-à-dire celles ayant trait à des matières dont le législatif a confié la réglementation au chef de l'Etat ou son Conseil, comme les retraites, la durée du travail, la répartition de la part de la prime revenant au personnel, au ministre, comme les prescriptions relatives à la sécurité du fonds commun.

En définitive, c'est le Conseil d'Etat juge de l'excès du pouvoir qui est appelé à contrôler le fonctionnement de ces organismes arbitraux, comme de toute autre institution administrative.

*
* *

La seule originalité des institutions représentatives des intérêts provient donc de leur composition car leurs règles de fonctionnement ne constituent guère des innovations. Inspirées par les principes mêmes qui régissent les assemblées politiques et administratives, les sociétés industrielles et commerciales, ou encore les juridictions de droit commun, elles constituent la preuve que la représentation des intérêts en France est loin d'être un mouvement révolutionnaire, mais apporte, seulement, un peu de sang nouveau à l'administration traditionnelle.

1. Voir la reproduction de l'arrêt au Dalloz 1932.3.42 avec les conclusions du Commissaire du Gouvernement Rouchon-Mazérat. On y trouve sur la question de la compétence, le considérant suivant : « Considérant qu'il appartient au Conseil d'Etat saisi d'un recours pour excès de pouvoir, contre la décision du Ministre des Travaux publics ordonnant la constitution du tribunal arbitral prévu par l'art. 11 de la loi du 19 octobre 1921, d'apprécier si la contestation à propos de laquelle cette décision a été prise est de celles qui ressortissent au dit tribunal par application de la disposition législative précitée ».

CHAPITRE VI

CONCLUSION

En France, depuis quelques années, les esprits qui souhaitent une réforme de l'Etat désirent faire une large place aux forces économiques et sociales de la Nation. Le mouvement en faveur de la représentation des intérêts s'est particulièrement développé depuis quelque temps; une abondante littérature, sortie de tous les coins de l'horizon politique, est venue énoncer, prôner, réclamer des systèmes de gouvernement fondé sur le corporatisme, ou préconiser l'institution d'une chambre législative professionnelle¹. On ne peut rester insensible devant l'ampleur du mouvement, ni manquer d'être frappé de la profondeur de ses racines.

Sans doute, de nombreuses critiques ont-elles été faites aux institutions représentatives des intérêts; mais, phénomène remarquable, elles ont trait beaucoup plus au fonctionnement des institutions qu'au principe même de la représentation. Elles semblent, en tout cas, bien éloignées de marquer, de la part de leurs auteurs, une désaffection à l'égard de cette formule nouvelle d'administration.

Quels sont en effet les reproches le plus souvent formulés contre la représentation des intérêts?

Des organismes arbitraux, on trouve en général fort peu à dire : peu nombreux, soumis aux règles de procédure ordinaires, contrôlés quant à leur fonctionnement par les juridictions administratives, ils se sont encore peu fré-

1. Voir l'annexe du rapport présenté au nom de la Commission de la Réforme de l'Etat, chargée d'examiner le projet de loi relatif à son Conseil national économique par M. Ramadier, Chambre des Députés, 13^e législature, session 1934, n^o 3.537.

quemment réunis, du moins les principaux d'entre eux : tribunal arbitral des chemins de fer, commission permanente d'arbitrage de la marine marchande ou section permanente du Conseil supérieur des assurances sociales, et l'on est généralement d'accord pour estimer que si le juge doit être un homme de métier, indépendant des parties, l'avis des techniciens, dans certaines matières délicates, est loin d'être inutile ; personne ne saurait nier davantage que les arbitres savent conserver assez d'impartialité dans l'exercice de leurs fonctions.

De graves défauts sont, au contraire signalés dans les Conseils supérieurs et les établissements décentralisés.

Un véritable vice apparaît à tous ceux qui étudient de la façon la plus bienveillante possible les Conseils supérieurs, les Commissions siégeant auprès du pouvoir central ainsi que les commissions locales : c'est le désordre, la confusion, que révèle le statut de ces institutions : organismes dus à des transactions, ils ont été trop souvent méprisés par les hommes politiques, et jetés comme une pâture sans intérêt à des hommes privés, désireux d'obtenir des postes officiels ; institutions dont la consultation n'est que facultative, leur fonctionnement est soumis à la fantaisie des ministres d'un jour dont ils dépendent souvent trop étroitement : le Comité consultatif du Commerce et de l'Industrie, le Conseil supérieur de l'Agriculture, qui n'ont presque jamais siégé, n'existent, en réalité, que sur le papier.

Leurs réunions, il faut l'avouer, ne donnent d'ailleurs pas toujours toute satisfaction à l'observateur impartial ; groupant des membres trop nombreux, leurs sessions ressemblent parfois à celles de petits parlements, et font naître une certaine impression d'incohérence.

Par ailleurs leur variété est pour eux une cause de faiblesse. Il existe quelquefois plus d'un Conseil supérieur par ministère¹ ; leurs attributions dès lors sont trop diverses : tantôt elles englobent l'activité d'un département ministériel, tantôt elles sont restreintes à une seule tranche de service². De même l'autorité juridique de leurs décisions varie trop souvent : en réalité, il y a différentes classes de

1. Gilbert Dauphin, *op. cit.* Voir plus haut, page 68.

2. Par exemple, l'opposition est très nette entre le Conseil Supérieur de l'Agriculture, et celui des Postes, ou celui des Mines.

Conseils supérieurs; le terme n'a pas la même signification, pour le Conseil supérieur des chemins de fer, ou celui des postes, télégraphes et téléphones, et le Conseil supérieur de la marine marchande ou celui du commerce et de l'industrie.

Mais on critique, aussi, à certains égards, le recrutement de ces assemblées. On leur reproche l'insuffisance de la représentation des intérêts proprement dite. On s'est souvent plaint, à vrai dire un peu injustement, du déséquilibre qu'on pouvait discerner dans la composition du Conseil national économique¹ : celui-ci devrait comprendre, en son sein, en proportion de leur importance en France, toutes les catégories professionnelles. Il est évident, d'autre part que le public ne comprend pas toujours pourquoi, dans de nombreux Conseils siègent, côte à côte, des membres de droit, des membres nommés et des membres élus. La représentation des compétences, la représentation des intérêts ne se sont pas encore assez nettement différenciées dans la pratique. L'application simultanée des deux formules dans de mêmes assemblées n'apparaît pas toujours très heureuse.

Après avoir été regardée comme un progrès considérable, réalisé dans l'organisation administrative, la formule des Offices, elle aussi, a fait l'objet de nombreuses critiques², mais, hâtons-nous de le dire, ces critiques, comme pour les Conseils supérieurs, s'adressaient moins à la composition des organes directoriaux qu'à la liberté trop grande laissée aux institutions.

On s'est aperçu en effet, à la lumière de la pratique, que l'autonomie financière laissée à des services publics n'était pas toujours compensée par une notion exacte des responsabilités des personnes chargées de leur administration, et aboutissait du point de vue financier à de fâcheux résultats. On s'est plaint que la violation des deux règles budgétaires, celle de l'université et celle de l'unité, ait entraîné souvent l'affaiblissement du contrôle des Offices; s'il a été possible de maintenir une tutelle assez forte, sur les établissements proprement administratifs, grâce à l'ap-

1. Voir plus haut, page 94.

2. Voir le supplément du *Bulletin quotidien d'études et d'informations économiques* du 12 avril 1932.

plication des règles de la comptabilité publique (existence d'un agent comptable indépendant contrôlant les ordonnancements, vérification de l'inspection générale des Finances, juridiction de la Cour des Comptes), ces mêmes règles n'ont pas apporté un contre-poids suffisant à l'établissement d'une comptabilité commerciale dans les établissements industriels.

Le contrôle des ordonnancements a-t-on pu faire remarquer échappe par la force même des choses aux agents de l'Etat; par là disparaît le mode d'action le plus efficace de l'Etat sur l'établissement¹. La faiblesse du contrôle parlementaire ou administratif n'a pas toujours été compensée par la mise en jeu de la responsabilité des personnes chargées de l'administration, du directeur, des techniciens et représentants des intérêts membres du Conseil d'administration de l'établissement. Le désir des créateurs des différents offices, surtout des offices industriels, a été malheureusement de soustraire le fonctionnement des services nouveaux, qui ne rentraient pas dans le cadre des attributions traditionnelles de l'Etat, aux règles habituelles de hiérarchie, or l'exercice du pouvoir hiérarchique constitue une forme particulière de la responsabilité. En supprimant la hiérarchie, le législateur ne l'a pas remplacée par la responsabilité personnelle des administrateurs. En somme les administrateurs d'offices autonomes ne doivent de compte, en pratique, ni aux intéressés, ni à l'Etat.

Pour les établissements industriels et commerciaux, cet état de choses fait apparaître un risque particulier. Non seulement l'administration des offices offre le spectacle d'une fâcheuse confusion², mais encore l'autonomie finan-

1. Laroque et Maspétiol, *La tutelle administrative*, p. 339 et suiv.

2. Non seulement les textes présentent des lacunes, mais encore les prescriptions légales et réglementaires ne sont pas observées. On a pu signaler dans certains offices l'absence de véritable comptabilité administrative, de comptabilité matières, des dépassements regrettables du maximum fixé pour les avances aux régisseurs spéciaux.

Lorsque les offices ont des excédents de recettes, ils ont le droit d'en conserver la libre disposition. Et ces excédents ne sont pas toujours placés en valeurs productives d'intérêt, qui puissent profiter au Trésor. Ainsi on a pu signaler des anomalies frappantes : l'office national des pupilles de la nation avait en 1921, acheté pour une somme de 1.300.000 fr. de bons de la défense nationale, il avait confondu entre ses fonds de réserve et ses fonds libres lesquels auraient dû être déposés au Trésor, sans intérêt, d'après les termes de l'art. 12 du décret du 11 novembre 1917.

cière paraît de nature à alourdir les poids des dépenses publiques. On a parfois l'occasion de se demander si les « compétences » qui siègent dans les Conseils d'administration des établissements industriels, n'ont pas l'attention attirée par des expériences hasardeuses, ou ne gèrent pas les offices qui leur sont confiés pour satisfaire les intérêts particuliers qu'ils représentent plutôt que l'intérêt général; la tentation est trop grande pour eux d'engager des dépenses considérables dont, en dernière analyse, la charge incombe à l'Etat¹. L'autonomie des offices favorise une tendance à l'augmentation des frais de personnel, de matériel, d'installation². On remarque encore, du point de vue financier, que dans certaines caisses dotées de la personnalité civile, qui assurent la gestion de sommes très importantes, les représentants d'institutions sociales, publiques ou privées, et même les hauts fonctionnaires qui sont

1. A tous ces égards l'histoire de l'Office national industriel de l'azote est instructive. Elle est bien connue, nous n'y reviendrons pas, mais on peut signaler que l'administration de l'office a été laissée aux mains des seuls techniciens : l'usine est devenue le champ des expériences des plus diverses, on a renoncé au procédé Haber, acquis de la Badische Anilin par la France, au Traité de Versailles, pour l'exploitation duquel l'office avait été spécialement constitué; on réalisa une installation nouvelle, qui entraîna de gros frais, pour exploiter des brevets dont des fonctionnaires de l'office étaient les inventeurs; cette installation après avoir marché tant bien que mal, cessa de fonctionner. Ce n'est qu'en 1929 que l'office commença à fonctionner normalement. Cependant il faut signaler que l'office paraît être tombé dans un nouvel excès. Loin d'être un régulateur de prix, comme il semble qu'il eût dû être, il concurrence dangereusement, grâce au crédit de l'Etat sur lequel il s'appuie, les industries privées : ce qui entraîne de nombreuses plaintes.

Une abondante littérature existe au sujet de l'Office de l'Azote : voir Fels, « Un engrais étatiste », in *Revue de Paris*, 11 oct. 1928. — Hugon, *op. cit.* — Debray, *op. cit.*

2. Une série de critiques figurent dans les rapports que la Cour des Comptes adresse au Président de la République après avoir vérifié les comptes de chaque exercice; certains agents de l'Etat reçoivent sur le budget des offices des indemnités qui s'ajoutent à leurs traitements et auxquelles ils ne pourraient pas prétendre si le service était géré par l'Etat. D'autre part des emplois sont créés en dehors des cadres et des conditions imposés d'une manière générale aux fonctionnaires publics; quant au personnel comptable des offices, l'importance de sa tâche ne justifie pas toujours celle de ses émoluments. Le rapport de la Cour des Comptes pour 1924-25 signale le cas d'un agent comptable de l'Office national des pupilles de la nation qui touchait un traitement relativement important alors que son rôle consistait simplement à recevoir la subvention payée par l'Etat et quelques dons ou arrérages de rentes, puis à verser ces recettes au caissier payeur central qui les transmettait aux trésoriers payeurs généraux chargés de la comptabilité des offices départementaux. Au surplus, les dispositions législatives qui ont réglementé le cumul des traitements ne s'appliquent pas à tous les fonctionnaires des offices. Ceux-ci se trouvent dans une situation privilégiée lorsqu'ils réunissent à leurs attributions d'autres fonctions administratives.

membres du Conseil de direction n'agissent pas toujours avec la souplesse, l'adresse, l'aisance, le bonheur désirables. Mais l'on peut faire observer que le premier défaut provient de ce que les Conseils d'administration, conçu suivant la formule de la représentation des compétences, au lieu de celle de la représentation des intérêts économiques, et même sociaux, sont mal composés; ils ne comprennent pas les représentants de toutes les collectivités, de tous les groupements intéressés; en un mot que l'intérêt général n'y a pas sa place suffisamment marquée. D'un autre côté, pour excuser une gestion souvent insuffisante, l'on peut dire l'énormité de la masse monétaires gérée qui atteint des chiffres astronomiques et tels qu'on ne pouvait, avant la guerre, en imaginer de semblables, est la cause de bien des erreurs; les sociétés privées en commettent, il faut le reconnaître, tout autant que les caisses gérées par l'Etat.

Néanmoins toutes ces critiques sont loin d'être inexactes. Elles répondent, ce n'est pas douteux, à des faits. Il n'en faudrait pas conclure que les innombrables partisans de l'introduction de la représentation des intérêts dans l'administration ne sont rien que les zéloteurs d'une mode. Les Conseils supérieurs, les établissements décentralisés, sont loin d'être restés inactifs, depuis leur création. Les réels services qu'ils ont rendus montrent tous les espoirs qu'on pourrait placer en eux si l'on apportait dans leurs status quelques indispensables réformes.

Prenons, pour exemples, certains conseils supérieurs; leur rôle pratique est fort important.

Aux avis du Conseil supérieur de l'Instruction publique il est peu de cas où les ministres aient passé outre; il n'est besoin que de se souvenir des grandes discussions qui eurent lieu au sein de cette assemblée en 1922 sur les modifications à apporter aux programmes de l'enseignement secondaire et plus récemment au sujet de l'école unique, pour se

Les indemnités allouées sont d'ailleurs très souvent abusives. A l'Office national du commerce extérieur, les indemnités pour frais de service atteignent en 1925 de 100 à 150 ou même 280 fr. par jour des missions à l'intérieur, missions souvent ordonnées d'ailleurs sans que le Conseil d'administration dont l'intervention est nécessaire en matière d'engagements de dépenses en ait délibéré... il arrive que l'objet de ces missions, soit étranger à l'activité de l'Office.

Les frais d'installation correspondant à l'acquisition ou à la location d'immeubles atteignent souvent un prix trop élevé auquel s'ajoutent des charges d'entretien assez considérables.

rendre compte que l'influence de ce Conseil supérieur est loin d'être négligeable¹.

Un autre Conseil a manifestement collaboré, d'une façon particulièrement active, à l'élaboration de toute une législation, sans d'ailleurs qu'il soit possible d'apprécier exactement la portée de son concours : c'est le Conseil supérieur du Travail qui est intervenu lors de chaque réforme touchant le monde ouvrier².

Il est d'autres institutions, le Conseil supérieur des P. T. T., celui des chemins de fer, qui sont des organes essentiels des services à l'administration desquels ils participent. Se réunissant tous les mois, le premier est un véritable Conseil d'administration et de gestion; le second veille étroitement au développement de l'activité ferroviaire en France; depuis quelques années il a eu à examiner

1. Voilà, à titre d'exemple, quelles ont été les questions portées à l'ordre du jour du Conseil supérieur de l'Instruction publique au cours de la session de juillet 1934 (voir le *Temps* du 8 juillet 1934).

Enseignement supérieur : Projet d'arrêt relatif à l'agrégation de médecine (il s'agit de supprimer huit catégories et de supprimer la composition écrite), projet de modification du décret du 7 février 1934 relatif à l'adjonction aux Conseils des Universités de délégués des étudiants.

Enseignement secondaire : Projets d'arrêtés relatifs aux certificats d'études secondaires du premier degré; à l'examen d'aptitude aux bourses dans les classes préparatoires aux grandes écoles, et aux bourses dans les classes supérieures de l'enseignement secondaire.

Projet de décret portant assimilation des concours d'entrée à l'Ecole Normale Supérieure de jeunes filles de Sèvres et du concours d'entrée de l'Ecole Normale Supérieure de garçons (ordre des lettres).

Communication au conseil d'un arrêté prononçant la peine de la censure.

Enseignement primaire : projet d'arrêté modifiant l'article 128 de l'arrêté du 13 janvier 1887 relatif au nombre de médailles de bronze à attribuer chaque année aux instituteurs et institutrices privés. Demande présentée par X... aux fins de relèvement de la peine de l'exclusion à toujours, de toutes les facultés et écoles d'enseignement supérieur prononcée contre lui par le Conseil de l'Université de Y...

2. Prenons au hasard le compte rendu d'une session du Conseil : celle de 1931 par exemple (*Bulletin du ministère du Travail et de la Prévoyance sociale*, 4^e trimestre 1933).

On voit d'abord quelle suite a été donnée aux vœux du conseil; le projet de loi sur l'interdiction du travail de nuit des enfants et des femmes dans les professions commerciales, adopté par la Chambre le 8 décembre 1929, est pendant devant le Sénat; l'élaboration du projet de loi sur la création d'inspecteurs adjoints et de médecins conseils dans le service de l'inspection du travail est sur le point d'être terminée; le vœu du conseil relatif à la création de bulletins ou carnets de paye a été sanctionné par la loi du 4 mars 1931; les suggestions du conseil, concernant la modification de la procédure de mise en demeure ont conduit à la loi du 9 mars 1931; la proposition de loi Justin Godart relative aux pourboires votée par le Sénat, a été déposée à la Chambre; les deux départements intéressés étudient la modification à la législation de l'apprentissage demandée par le conseil; sont élaborés des projets de loi sur l'affichage des lois ouvrières, l'unification des dispositions

les questions les plus diverses : celle des tarifs de petite et de grande vitesse, de marchandises et de voyageurs; celle des travaux complémentaires et du matériel roulant; l'émission d'obligations; la réorganisation des transports en banlieue; l'application de la loi de 8 heures aux chemins de fer; des concessions de lignes nouvelles; le déficit du fonds commun; le freinage continu des trains de marchandises; la signalisation; les facilités de circulation; l'institution de délégués à la sécurité; la concurrence de la voie ferrée et de la batellerie; la simplification des tarifs; l'électrification; le déclassement des lignes; l'acquisition d'automotrices; la réorganisation des ceintures; les délais de transport; le régime du bâchage; la réorganisation administrative et financière des chemins de fer de l'Etat, etc.

Enfin, une institution dont on a beaucoup critiqué la formation, la composition, et qui sollicite avec beaucoup d'acuité, à l'heure actuelle, l'attention des pouvoirs publics, le Conseil national économique, a réalisé en près de huit années, une œuvre considérable : ses premières délibérations avaient été consacrées au problème du logement. Il l'avait envisagé dans son ensemble; et après plus de trente séance de commissions, une très minutieuse enquête auprès des techniciens les plus avertis, et une documentation approfondie, il a dressé un vaste programme comportant des mesures de réalisation immédiate, et tout un plan général de constructions d'immeubles : ressources, moyens d'action, mesures administratives et fiscales, tout s'y trouvait prévu, et le Parlement pouvait y puiser tous les éléments d'une solution définitive. Cette étude achevée, il a entrepris une vaste enquête sur les lacunes et les déficiences de notre outillage national. Passant en revue les moyens de productions que la collectivité met à la dis-

du Code du travail concernant l'apprentissage avec la législation des départements d'Alsace et Lorraine, les obligations à imposer aux teneurs de locaux industriels et commerciaux en vue d'assurer les grèves et la sécurité.

L'ordre du jour de la session se révèle tout aussi imposant; application de la législation protectrice du travail aux gérants de dépôt ou de succursale; responsabilité des vendeurs de machines dangereuses non munies de dispositif de sécurité prescrits par la réglementation; modification de la législation des prud'hommes; contribution des employeurs au logement du personnel. En 1932, les questions examinées devaient être la réglementation du marchandage, la réglementation du travail en double équipe des femmes et des enfants, la révision des dérogations accordées par la loi à l'obligation du repos hebdomadaire.

position des intéressés, et qui constituent le patrimoine national, il a dressé le bilan des moyens de transport, des forces motrices, des moyens de communication, des éléments de la production agricole, de l'outillage colonial. Il a élaboré un plan d'aménagement, de développement et d'organisation, dont les pouvoirs publics pouvaient s'inspirer avec le plus grand profit; préoccupé de réalisations pratiques, il s'est attaché à formuler des suggestions plus ou moins immédiatement réalisables, et dans le même temps où il poursuivait son enquête, il a recherché les meilleurs procédés pour financer les travaux projetés. Son œuvre se trouve résumée dans 36 rapports touchant, par exemple aux voies navigables, à l'aménagement des chutes d'eau, à l'organisation du service postal, à la radio-télégraphique, à l'activité des campagnes, à l'outillage frigorifique national, aux engrais, aux combustibles liquides, aux problèmes forestiers, à l'organisation de l'aéronautique¹.

Depuis lors il a entrepris une enquête sur la situation des principales branches de l'économie nationale, en vue de rechercher les conditions propres à améliorer la production et à faciliter la consommation. Cette enquête, en cours depuis cinq ans, a donné lieu déjà à une vingtaine de rapports sur la production et le commerce de la viande, du lait, du blé, du vin, la culture fruitière et maraîchère, celle de la betterave, la production et le commerce du bois. Il a étudié les industries du coton, de la laine, de la soie, l'industrie des cuirs et peaux, les industries du bâtiment, les industries sidérurgiques, les industries chimiques, le papier, le charbon, l'électricité, le livre.

D'autre part, le Conseil a mis à l'étude, en conclusion de cette vaste enquête, sous la forme de rapports synthétiques, des problèmes généraux qui se posent pour l'ensemble de l'économie française. Quelques-unes de ces études ont été terminées : la première consacrée à « la politique française des échanges internationaux », en 1931, la seconde traitant de la « répartition des denrées alimentaires », en 1933; une

1. Lorsque le gouvernement Tardieu eut résolu de déposer sur le bureau de la Chambre un projet de loi tendant à l'exécution de cinq des meilleurs travaux destinés à améliorer l'outillage national, c'est au Conseil National économique qu'il demanda les données du programme, et la Chambre des Députés tint elle-même à publier en annexe de ses propres résolutions l'ensemble des trente-six rapports et l'avis même du Conseil.

troisième sur « la politique des transports », en 1934. D'autres études, actuellement en cours portent sur les relations entre employeurs et salariés, spécialement au point de vue des conventions collectives de travail, et des rapports entre la France et ses colonies.

Le Gouvernement s'est adressé à plusieurs reprises au Conseil national économique pour lui demander son avis, notamment sur les mesures susceptibles de parer éventuellement à la crise de chômage; sur les moyens de relever les industries de la construction navale, sur le programme de construction de lignes nouvelles de chemins de fer: le problème de la coordination de la batellerie et des chemins de fer. Il l'a tout spécialement consulté sur les réponses à faire à la Société des Nations, en ce qui concerne l'action économique concertée, la réforme du calendrier, la crise économique et ses causes, les grands travaux publics internationaux, le problème posé par la Conférence économique de Londres.

Si cette œuvre est déjà abondante et importante, le travail du Conseil a produit un résultat plus précieux encore, c'est l'atmosphère qui règne au sein de l'Assemblée: ses débuts, comme ceux de tout organisme nouveau, ont été laborieux, hésitants. A l'heure actuelle, si entre producteurs de l'industrie et de l'agriculture, ouvriers et patrons, coopérateurs, consommateurs et producteurs transporteurs et commerçants, intellectuels et manuels peuvent se produire des divergences d'intérêts, la réunion périodique autour d'une même table, des représentants de ces divers groupements, leur travail assidu en commun la responsabilité collective de leurs délibérations, ont peu à peu créé des liens; la communauté des efforts, la simultanéité des recherches ont établi entre eux une interpénétration; chacun se préoccupant de bonne foi des motifs d'opposition ou de réserve, a appris à connaître et à apprécier des points de vue différents du sien.

Ce rude et intéressant labeur du Conseil national économique n'est pas inutile. Sans doute, le Conseil est-il limité dans ses moyens d'action; sans doute le Parlement, le Gouvernement, les Administrations publiques, n'ont-ils pas fait à ce nouveau venu, la place qu'ils auraient pu lui réserver; sans doute, encore, ces résolutions, ces conclu-

sions, se perdent-elles dans le bruit des voix de la foule ; sans doute ses rapports, ses résolutions ne s'imposent-ils pas. Mais on le consulte, on s'inspire de ses rapports. En réalité, le Conseil national économique, peu à peu, pénètre la vie publique. Ses adversaires de la première heure sont les premiers à reconnaître son incontestable utilité. Presque partout on veut voir augmenter ses attributions, on souhaite de lui donner une place de choix sinon dans la constitution, du moins dans l'organisation administrative du pays.

Aussi, si à certains égards, tous les Conseils supérieurs siégeant auprès des ministres, n'ont pas remporté un égal succès, ne saurait-on prétendre que le principe de la représentation des intérêts doit être condamné dans l'Administration française, centrale ou locale. En est-il de même pour les établissements décentralisés ?

La tâche accomplie par les offices a été tout aussi importante. Si des erreurs ont été signalées, à juste titre, dans leur gestion, il n'en reste pas moins que leur action s'est révélée singulièrement utile :

L'Office des combustibles liquides, par exemple, a créé depuis sa fondation toute une série d'établissement annexes, centres d'études, écoles, laboratoires, instituts ; il étudie les améliorations techniques qui peuvent être apportées à l'industrie du pétrole et de ses succédanés ; et il subventionne des recherches. Au cours de sa session de juillet 1934, par exemple, il s'est consacré à l'examen de diverses réalisations industrielles, les unes relatives à l'hydrogénation et les autres à la production de l'alcool¹.

1. Voici le compte rendu d'une session d'après l'*Œuvre* du 7 juillet 1934. Le Conseil d'administration de l'Office des combustibles liquides s'est réuni sous la présidence du sénateur Roy.

Après un exposé de M. Bihoreau, ingénieur en chef des services techniques sur l'état des recherches de pétrole en Tunisie, Madagascar, Gabon, Maroc, le Conseil a adopté un important programme d'extension des travaux d'exploitation du Djebel Tselfat, s'étendant sur deux années, et atteignant 20 millions de francs. Ce programme sera réalisé avec la collaboration de l'office, la Cie franç. des pétroles et le Bureau minier chérifien.

L'office a décidé la mise à l'étude d'une refonte en vue des simplifications qui lui paraissent indispensables du régime fiscal du pétrole, de ses dérivés et résidus, des benzols et produits similaires. Le Conseil a enfin voté des subventions en faveur de divers laboratoires de recherches, du Rallye des carburants nationaux organisé par l'Auto-Club de France et du Congrès du bois de feu et du charbon de bois qui doivent se tenir à Nancy en juillet.

L'Office de la navigation, outre sa mission d'étude et de coordination, s'occupe spécialement de l'exploitation, soit directe, soit par affermage, d'un important matériel de navigation intérieure (péniches, chalands, remorqueurs), et d'engins de déchargement; de l'exploitation par voie de concessions de ports de la navigation intérieure; de l'exploitation de services de traction sur ces voies navigables. Il a été en outre habilité par différents décrets à suivre, pour le compte de l'Etat, les questions concernant l'utilisation du matériel fluvial livré à la France sur le Rhin et sur le Danube, en exécution des traités de paix.

L'Office des pêches a lui aussi joué un rôle assez important : il a poursuivi d'intéressantes études sur la pêche, et l'armement, l'hydrologie, l'océanographie, la biologie : ces études, entreprises soit à bord de navires lui appartenant, soit à bord de navires de l'Etat, ou de navires appartenant à des particuliers, ou à des gouvernements étrangers, avaient pour but de transformer les méthodes de pêche pour les rendre scientifiques, de routinières qu'elles étaient et ceci, non seulement pour assurer de bonnes campagnes aux pêcheurs, mais encore pour éviter la dévastation et le dépouillement des fonds de pêche. L'office est parvenu à suffisamment préciser les mois de migration des poissons, au point qu'il peut donner aux pêcheurs d'utiles conseils sur les endroits précis où ils rencontreront les bancs de poissons : en particulier, pour la grande pêche, c'est lui qui oriente les pêcheurs suivant les années soit sur les bancs de Terre-Neuve, soit sur les côtes du Groenland. Très fréquemment les pêcheurs s'adressent à l'office pour obtenir les renseignements précis, et qui se vérifient presque toujours, sur les meilleures zones de pêche de tels poissons déterminés. Enfin, les travaux de l'office aboutissent à l'établissement des cartes de pêche, comportant une foule d'indications sur la nature exacte des fonds, la faune de ces fonds, les relèvements goniométriques permettant aux pêcheurs de se placer exactement, le relief rendu par les lignes isolathes, accompagnés de bases indicatrices. A cet égard, les travaux de l'office sont si appréciés que des offres de concours lui sont faites par des pays étrangers

ou extra européens : la Tunisie, le Maroc, Saint-Pierre-et-Miquelon, la Belgique sont en pourparlers avec lui pour des recherches et des études les concernant spécialement.

L'Office s'est livré aussi à des recherches concernant, en premier lieu, les diverses méthodes de conservation du poisson : par le sel, par les procédés frigorifiques : base technique d'un contrôle des fabrications de conserves, études sur les diverses huiles de friture, et de conservation employées dans la fabrication des conserves de sardines, etc. On peut noter que plusieurs établissements, ou sociétés privées fournissent à l'office des subventions pour la poursuite de ces études. Ces recherches de l'office portent en second lieu sur l'utilisation des sous-produits de la pêche : traitement des déchets de poissons, préparation rationnelle des huiles de poisson, etc... D'autres études concernent l'exploitation et l'utilisation industrielles des principales plantes marines, la recherche des variations de l'iode chez les lamineaires de la côte bretonne. Enfin le matériel de pêche proprement dit retient aussi l'attention de l'Office : rendement des filets tournants dans certaines régions, détermination de la vitesse du chalut au fond, etc.

En outre, l'Office opère des recherches générales sur l'ostréiculture et exerce en vertu du décret du 31 juillet 1931 un véritable contrôle sanitaire. Le contrôle sanitaire proprement dit s'exerce par l'intermédiaire d'inspecteurs régionaux ou de surveillants. Une surveillance constante est effectuée sur les parcs ostréicoles ainsi que sur les procédés d'exploitation des industriels. De nombreuses enquêtes sont faites dans les différents bassins. Un établissement d'épuration où le passage des moules pêchées a été rendu obligatoire, a été créé par l'Office à Toulon. Un arrêté du 10 août 1932 du ministère de la Santé publique a prévu que tous les projets d'égouts à la mer devraient obligatoirement être soumis pour examen et avis à l'Office des pêches. L'organisation actuelle est telle qu'en 24 heures l'office est en mesure de connaître le parc d'où aurait été expédié un colis d'huîtres ayant causé des accidents et de prendre à son égard les sanctions nécessaires allant jusqu'à l'interdiction d'exploitation. Pour permettre de développer ce contrôle, l'Office fait de nombreuses recherches biologi-

ques : par exemple sur les maladies des huîtres, sur leurs parasites, sur l'ostréiculture comparée, etc., qui se traduisent par des textes réglementaires, par des interdictions de parcage d'huîtres d'origine étrangère, etc..

Enfin, l'Office remplit, dans une certaine mesure une mission internationale. Il participe aux travaux du Conseil international pour l'exploration de la mer, à la Commission internationale pour l'exploration scientifique de la mer Méditerranée, au Conseil international des Pêcheries de l'Amérique du Nord, dont les efforts combinés ont réussi à permettre l'établissement d'une technique internationale pour les études d'océanographie méthodique.

*
* *

Cette activité des institutions représentatives des intérêts est la conséquence de la transformation de l'Etat. L'intervention de l'Etat dans les domaines jusqu'alors très strictement réservés à l'initiative privée n'est-elle pas de jour en jour davantage sollicitée ? Non seulement l'Etat doit protéger le commerce et l'industrie par des mesures douanières, mais il est même contraint, pour éviter de fâcheuses paniques, d'avancer des capitaux à des groupements privés. La technicité de l'Etat ne fait que croître. Il est peu de départements ministériels qui ne soient dans une certaine mesure devenus techniques : il y a une technique agricole, une technique commerciale, une technique industrielle, une technique maritime que doivent posséder, au premier chef, les ministères de la Marine, des Travaux publics, du Commerce et de l'Agriculture ; les colonies posent d'incessants problèmes techniques ; la défense nationale, par tous les éléments qu'elle met en jeu, réclame la connaissance d'innombrables techniques. Des ministères, comme celui des Affaires étrangères, ou celui de la Justice dont les attributions sont au nombre de celles qui depuis longtemps incombent à l'Etat, ne sont-ils pas eux-mêmes devenus techniques ? Les diplomates sont obligés de nos jours de déployer une grande science des finances et de montrer de larges aptitudes commerciales, industrielles, économiques et l'expertise joue un rôle important dans la plupart des procès.

Par la force même des choses, chaque jour la collaboration de l'Etat et des particuliers fait des progrès. On peut même noter qu'elle prend un double aspect : non seulement l'Etat appelle de plus en plus volontiers les particuliers à lui donner des avis concernant la gestion des services publics¹, mais encore il vient lui-même accorder son concours à des personnes ou des groupements privés, notamment pour l'exploitation de richesses nationales; l'on assiste alors à la formation de société d'économie mixte comme la Compagnie nationale du Rhône, la Société de la Moyenne Dordogne². Parallèlement à l'intervention de particuliers dans l'administration, se produit donc une intervention de l'Etat dans les activités privées. Sous ce double aspect, le resserrement des liens de la puissance publique et des simples citoyens constitue un phénomène institutionnel devant lequel, quelque opinion qu'on en ait, on ne peut guère que s'incliner.

On voudrait parfois aller plus avant et dans la vie politique, économique, sociale, substituer à la souveraineté des individus, celle des corps sociaux. ou tout au moins donner à ces derniers une importance politique aussi grande

1. La formule de la représentation des intérêts est de plus en plus souvent adoptée; qu'on en prenne pour exemple la loi du 14 janvier 1933 et le décret du 16 mars 1934 sur la bienfaisance privée. De même, les décrets-lois du 15 avril 1934 et du 15 mai 1934, précisés par les règlements d'administration publique des 21 septembre 1934 et 25 février 1935, sur la coordination du rail et de la route, du rail et de la navigation intérieure, confient la mission de réaliser ces coordinations à des comités; à titre d'exemple, pour le rail et la route, le Comité est composé d'un expert désigné par le Comité de direction des grands réseaux, un expert désigné par les organisations professionnelles des voies ferrées d'intérêt local, un expert désigné par les organisations professionnelles de transporteurs par route ayant des contrats avec l'Etat, les départements et les communes, 2 experts désignés par les organisations professionnelles de transporteurs par route n'ayant pas de contrat avec l'Etat, les départements et les communes. Le ministre des Travaux publics établit la liste des organisations professionnelles intéressées appelées à procéder à ces désignations. A défaut d'accord entre elles, il y procède lui-même. Un arbitre désigne à l'unanimité les 5 experts sous réserve de l'approbation du ministre des Travaux publics. Ce Comité présente des propositions qui sont rendus exécutoires par arrêté du ministre.

Enfin, de nombreux projets, et propositions de loi ont été déposés ayant pour objet l'introduction de la représentation des intérêts dans le service public d'enseignement, la création d'office de la route, d'office du blé, etc...

2. Voir la loi du 27 mai 1921, sur la Compagnie nationale du Rhône, la loi du 6 mars 1928 sur l'aménagement de la moyenne Dordogne. De même voir le décret du 18 oct. 1923 sur la participation des collectivités publiques à l'exploitation des richesses des hydrauliques.

que celle des individus : en attendant, on serait désireux de constituer dès à présent des corporations professionnelles, économiques et intellectuelles dotées de la personnalité morale de droit public et pourvues souvent d'un véritable pouvoir de décision en matière économique et sociale ; les fonctionnaires groupés en syndicats et en associations participeraient à la gestion des services publics par l'intermédiaire de délégués élus dans des conseils d'administration ; enfin, le Parlement désigné jusqu'à ce jour par le suffrage universel de tous les citoyens, suivant le principe de la souveraineté nationale, serait transformé soit totalement, soit partiellement, en un parlement professionnel et comprendrait des membres représentant des « valeurs économiques et sociales ». En tout cas, aux yeux de beaucoup, il importerait de créer une hiérarchie de corps et de conseils professionnels et territoriaux, composés des représentants des intérêts moraux et matériels du pays. A une époque qui semble en proie à une paralysante anarchie, on prétend ainsi maintenir, un ordre collectif qui sauvegarderait la liberté individuelle¹.

La France de cette façon se mettrait à l'unisson des pays étrangers. Dans le monde entier s'est en effet produit, après la guerre, un vaste mouvement non seulement en faveur de la représentation des intérêts², mais aussi des corporations³ ; quelques nations, parmi les plus importantes, soit après avoir répudié les anciennes formules d'individualisme parlementaire, soit en passant brusquement d'un autoritarisme monarchique vers un régime plus populaire, ont fondé

1. Voir l'annexe qu'a fait M. Louis Sellier, député, au rapport présenté au nom de la Commission de la Réforme de l'Etat, chargée d'examiner le projet de loi relatif à un Conseil national économique par M. Ramadier. Chambre des députés, 13^e législ., session 1934, n° 3.537 et notamment le manifeste des Etats Généraux du travail du 7 avril 1933, et le vœu de la Confédération nationale des Anciens Combattants du 25 mars 1934.

2. En avril 1924, a été créé le Conseil économique du Japon. En janvier 1926, celui de la Tchécoslovaquie, en novembre 1928 en Finlande. En 1930, il est créé des Conseils économiques en Grande-Bretagne, en Belgique, en Bolivie. En 1931, au Chili, au Portugal, au Guatemala, au Danemark, au Luxembourg. En 1932, en Yougoslavie, en Grèce, en Espagne. L'étude s'en poursuit activement en Norvège, en Pologne, aux Etats-Unis, en Irlande, au Canada, dans les Indes, en Roumanie, en Hollande, en Chine, en Argentine.

3. Voir dans le numéro de *Politique* de mai 1934 : l'organisation corporative est étudiée telle qu'elle est pratiquée aux Pays-Bas, en Autriche, en Tchécoslovaquie, au Portugal.

leurs assises politiques sous le signe de la représentation des intérêts. Bien plus, parmi les constructions internationales édifiées en vertu des traités de 1919, l'une des plus importantes a pour principe la représentation des intérêts.

Mais un examen, même rapide, révèle que si la représentation des intérêts a été substituée, dans les assemblées politiques, au suffrage individualiste, c'est pour donner un aspect démocratique à l'autorité absolue d'un homme ou d'un parti. A Moscou, à Berlin, à Rome, et même à Genève où l'on avait espéré créer un Parlement international du Travail, les institutions représentatives ne sont jamais en fait que consultatives.

En Russie¹, par exemple, le syndicat constitue, en principe, une des assises de l'Etat soviétique; les entreprises nationalisées, les « trusts » qui constituent en droit de véritables services publics, sont administrés par un collège composé par tiers, d'ouvriers, de techniciens et de représentants du Conseil supérieur de l'Economie nationale²; les Soviets sont fondés sur la représentation des travailleurs. En fait, ce ne sont là que des apparences. Cette machinerie formidable obéit à l'impulsion d'un seul moteur : le parti communiste; celui-ci détient à tous les étages du haut en bas de l'édifice, tous les leviers de commande; c'est ce parti qui prépare les listes sur lesquelles est faite l'élection du Comité Central. Ce sont les cellules qui préparent celles des soviets de commune rurale, de ville ou de groupes d'usines. L'élection n'est qu'une façade. Du point de vue politique et administratif, la Russie est gouvernée par un parti; du point de vue économique, elle est dirigée par des techniciens, mais le politique pénètre à tel point l'économie, qu'en définitive la décision appartient au politique et que le technicien se contente du rôle d'agent et de conseil. La représentation des intérêts n'est appliquée, en réalité, que sous la forme de con-

1. Brèthe de la Gressaye, *op. cit.*, p. 187; Jacques Lyon, *La Russie soviétique*; A. de Monzie, *Petit Manuel de la Russie nouvelle*.

2. Le Conseil supérieur de l'Economie nationale composé notamment de représentants de syndicats et de membres du parti communiste, semble avoir été supprimé depuis deux ans.

seils de techniciens avec des attributions uniquement consultatives.

En Allemagne, la situation semble bien pouvoir donner lieu aux mêmes remarques. C'est dans la nouvelle Allemagne de 1919, que le principe de la représentation des intérêts a été adopté, d'abord, et avec le plus d'éclat, sur l'instigation des socialistes au pouvoir. La Constitution de Weimar, du 11 août 1919, prévoyait auprès des assemblées politiques et administratives un échafaudage admirable d'institutions économiques¹ qui connurent, dès l'origine, bien des vicissitudes; toutes ne furent pas créées; seuls vécurent les Conseils d'entreprise², à la base, et le Conseil économique, au sommet³.

1. Une ordonnance du 4 mars 1919 avait prescrit la création de Conseils d'entreprises : elle prévoyait aussi l'institution de Conseils régionaux du travail et au-dessus d'eux un Conseil central du travail. Par décision du Conseil des Ministres du 8 mai 1919, un Conseil économique gouvernemental fut également organisé.

« Les ouvriers et employés obtiennent pour la sauvegarde de leurs intérêts sociaux et économiques, une représentation légale sous forme de conseils ouvriers d'entreprise, de conseils ouvriers régionaux, et d'un Conseil national ouvrier », peut-on lire à l'article 165. En vue de l'accomplissement de toutes les tâches économiques et pour collaborer à l'exécution des lois de socialisation, les Conseils ouvriers de cercle, et le Conseil ouvrier du Reich se réunissent aux représentants des employeurs et des autres parties intéressées de la population pour former des Conseils économiques de cercle et un Conseil économique du Reich. Les Conseils économiques de cercle et le Conseil économique du Reich doivent être constitués de telle façon que les groupements professionnels importants y soient représentés dans la mesure de leur importance économique et sociale. Le Gouvernement du Reich, avant de déposer des projets de loi de politique sociale et économique d'une portée fondamentale, doit les soumettre pour avis au Conseil économique du Reich. Le Conseil économique du Reich a le droit de prendre l'initiative de propositions de loi de même nature. Si le Gouvernement du Reich n'y donne pas son assentiment, il doit néanmoins porter la proposition au Reichstag avec l'exposé de son propre point de vue. Le Conseil économique du Reich peut faire soulever la proposition devant le Reichstag, par un de ses membres. »

2. Les Conseils d'entreprise réglementés par une loi de février 1920, ont été institués à peu près partout. Ils disposaient de pouvoirs assez étendus. Ils n'en ont fait usage que dans une proportion assez minime; et ils se sont assez vite désintéressés du droit qu'ils avaient d'intervenir dans les conseils d'administration des sociétés anonymes; ils ont limité leur tâche aux questions de salaires, de durée du travail, de congédiement, en un mot, ils ont manifesté leur activité plus dans le domaine social que dans le domaine économique.

3. Pour le Conseil économique, les uns demandaient une représentation locale ou régionale, les autres une représentation nationale. C'est cette dernière thèse qui prévalut. Le nombre de ses membres fut fixé à 326; ils devaient être désignés comme ceux du Conseil français, par les organisations nationales et ouvrières les plus représentatives dans les différentes branches de la production. Le Gouvernement et le Parlement avaient le droit de s'y faire représenter : la représentation des sièges était assurée de la manière suivante : agriculture et sylviculture, 68; jardinage et pêche, 6; industrie,

Dotées de pouvoirs exceptionnels, ces institutions furent inférieures à leur tâche; ce furent à peine des organismes de consultation. Dès l'automne 1923, le Conseil économique ne tenait plus de séance plénière. Son activité s'est si bien limitée, que l'énorme enquête sur la production qui a été effectuée en Allemagne, ces dernières années,

68; commerce, banque et assurance, 44; transports et services publics, 34; métiers, 36; fonctionnaires et professions libérales, 32; consommateurs, 39; le principe paritaire fut appliqué dans chacune de ces catégories économiques; les divers Etats avaient 12 délégués élus par le Reichsrat, le Gouvernement d'Empire en avait le même nombre. L'ordonnance désignait aussi les organisations professionnelles les plus représentatives auxquelles incombaient le soin d'envoyer des délégués dans les huit premières sections.

Les membres du Conseil devaient être les « représentants économiques de la Nation »; ils ne relevaient que de leur conscience et ne recevaient pas de mandat impératif; chaque organisation avait le droit de demander la révocation de six délégués si elle estimait qu'ils avaient mal défendu ses intérêts. En fait, le principe de l'élection inscrit dans la constitution de Weimar a été abandonné, et le Conseil économique d'Empire fut une émanation des organisations professionnelles existantes.

En vertu de la constitution, le Conseil économique était doté d'une double tâche : collaborer à l'organisation économique du pays et à l'exécution des lois de socialisation, donner des avis sur les projets de loi essentiels en matière de politique économique et sociale. L'ordonnance prévoyait que le Conseil aurait à connaître les projets de loi déposés devant le Reichstag; faculté leur était donnée d'en soumettre à cette assemblée législative; un comité permanent était organisé pour s'occuper des questions de politique économique et sociale. Le Conseil s'est réuni pour la première fois le 30 juin 1920 : trop nombreux, il se divisa en commissions (il y en eut jusqu'à 24), il prétendit étudier toutes les questions économiques d'ordre intérieur et extérieur : impôts, habitations, régime du blé, transports, accord de Spa, conférence de Gênes, etc... Ces discussions furent fort intéressantes, mais les effets pratiques en furent médiocres.

On peut noter qu'en février 1926, le Gouvernement allemand voulut réformer l'organisation du Conseil économique et substituer à la répartition par profession, la division par catégories sociales. La multiplicité des membres d'une assemblée interdit tout travail sérieux : aussi le nombre des membres du Conseil définitif devait-il être réduit de 326 à 126; les membres devaient être répartis en quatre sections : la 1^{re}, de 45 membres groupant les représentants du patronat; 12 pour l'agriculture, la sylviculture, la pêche; 12 pour l'industrie, 4 pour l'artisanat, 5 pour le commerce; 4 pour les banques et les assurances; 4 pour les transports. La 2^e section comprenait les 43 représentants des salariés désignés par certaines fédérations : parmi eux devaient figurer au moins 2 ouvriers agricoles; la 3^e section, de 14 membres, était la section du commerce et des coopératives. Une 4^e section groupait 30 membres choisis pour leurs compétences économiques dans les différentes parties du pays; chaque section devait avoir son président; à la tête du Conseil, devait être placé un comité de direction de 9 membres : la mission du Conseil devait être seulement de « consulter le Gouvernement d'Empire, le Reichstag et le Reichsrat sur les mesures d'ordre économique et social, de provoquer des mesures de ce genre, d'entreprendre des enquêtes dans ce domaine et d'aider le Gouvernement dans l'exécution de sa politique économique et sociale ». Ce projet ne put aboutir, par suite de résistances imposées en particulier par le désir de garder certaines facilités de transport. Consulter Tedeschi, *op. cit.*, p. 113; Lautaud et Poudenx, *op. cit.*; Waline, *Les Transformations de l'économie*; « La nouvelle organisation professionnelle en Allemagne », in *La réforme économique*, 1^{er} juin 1934.

n'a pas été confiée au Conseil économique du Reich (alors qu'en France, c'est le Conseil national économique qui procédait à l'enquête similaire), mais à une Commission spécialement constituée à cet effet et comprenant, à côté de membres du Conseil, des parlementaires et des économistes¹.

Qu'a fait le régime hitlérien? Il est encore bien difficile de le dire car, jusqu'à nouvel ordre, s'il a beaucoup détruit, il a peu recousu.

En ce qui concerne la représentation professionnelle dans l'ordre politique, économique et social, il y a eu une très nette liquidation du passé. Les organismes prévus par la Constitution de Weimar ont été supprimés², les conseils d'entreprise par la loi du 20 janvier 1934, le Conseil économique par un décret de mars 1934. Aucune autre institution ne les a remplacés si ce n'est, depuis l'été de 1933, un Conseil général de l'Economie qui compte une quinzaine de membres, grands industriels, économistes, etc..., mais qui ne semble pas jouer un grand rôle.

Toutefois, il convient de remarquer que, sur le plan économique, la loi du 27 février 1934, publiée le 13 mars de cette même année, a inauguré une période constructive, sans qu'on puisse prévoir exactement quelles en seraient les répercussions pour la représentation des intérêts. Le ministre de l'Economie du Reich a été autorisé, en vertu de cette loi, à reconnaître certains groupements économiques comme représentation unique de leur branche économique, à constituer, dissoudre, fusionner des groupements économiques, à modifier et à compléter leurs statuts (en particulier, pour y introduire le principe d'autorité), à désigner et à révoquer les chefs de ces groupements, à rattacher des chefs d'entreprise et des entreprises à des groupements économiques. De ces pleins pouvoirs absolus, le ministre a usé immédiatement pour réorganiser des groupements économiques : les industries et les autres professions non agricoles, ont été groupées en douze branches³. Il semble qu'on veuille ainsi disci-

1 et 2. Voir. Waline, « La nouvelle organisation professionnelle en Allemagne », in *La réforme économique*, 15 ju,n 1934.

3 Ces groupements sont les suivants : industries des mines et de la métallurgie; industrie des machines de l'électrotechnique, de l'optique et de la

pliner l'industrie sous des chefs sortis de ses rangs. Par ailleurs, il existe en Allemagne deux autres organisations corporatives : l'organisation de l'agriculture allemande, créée par la loi du 13 septembre 1933, et qui comprend tous ceux qui vivent de la profession agricole réunis en groupements de pays, de cercles et de localités, eux-mêmes commandés par des chefs paysans ; et l'organisation des professions intellectuelles.

Quel sera exactement le rôle de ces groupements, nul ne le sait encore. Il ne semble pas que la tendance actuelle de l'Allemagne hitlérienne soit au coopératisme ; il s'agit bien plutôt de rétablissement de l'autorité dans l'usine. On en peut trouver un exemple dans la loi du 20 janvier 1934 sur l'organisation du travail national, qui a pour but de rendre à l'entreprise une large autonomie au point de vue de la fixation des conditions du travail, de la libérer des entraves juridiques, du carcan des conventions collectives, de substituer à la lutte de classes, l'idée de la communauté d'entreprise, qui est symbolisée par l'existence, dans les entreprises d'une certaine importance, d'un conseil de confiance, dont le patron est le chef. Ce conseil doit aider à l'établissement de rapports de confiance, de camaraderie entre le chef et son personnel ; d'autre part, l'autorité du chef d'entreprise est bien établie : on ne permet pas l'immixtion du conseil de confiance dans les questions de gestion proprement dites ; enfin, pour garantir le personnel contre les abus possibles, on a institué des commissions du travail qui n'aviseront que dans l'établissement des règlements d'entreprise, où sont fixées les conditions du travail, et ont reçu dans une certaine mesure, les attributions qu'avaient autrefois les arbitres et les conseils d'entreprises ; à côté des commissions, fonctionnent des juridictions d'honneur social qui permettent, au cas où le chef d'entreprise se serait mal conduit, de lui retirer la direction de son affaire.

Toutes ces réformes constituent, certes, les prémices

mécanique de précision ; industrie des objets en métal ; industrie du bâtiment, des pierres et carrières, du bois, du verre et de la céramique ; industries chimique et du papier ; industries textiles, de l'habillement, des cuirs et peaux, industries de l'alimentation ; les métiers ; le commerce ; les banques et établissements de crédit ; les assurances ; les transports.

d'une réorganisation économique très large. La suppression des syndicats patronaux et ouvriers, qui a eu entre autres causes, pour ces derniers surtout, leur couleur politique, montre bien le caractère étatique de la nouvelle construction. Comme celles de l'Union soviétique et d'Italie, l'organisation économique de l'Allemagne n'est pas faite conformément aux principes traditionnels de la démocratie, c'est-à-dire suivant une formule représentative, mais sous le signe autoritaire d'un parti politique.

L'Italie a été, depuis l'arrivée au pouvoir de Mussolini, la terre d'élection du corporatisme. Un décret royal du 6 septembre 1923 créa le premier organisme de représentation des intérêts en Italie : le Conseil supérieur de l'Economie nationale¹. Mais ce n'était là qu'un commencement de réforme : à l'heure présente il existe dans l'Etat italien deux organismes représentatifs des intérêts : la Chambre corporative et le Conseil national des corporations. En outre fonctionnent des institutions officielles composées de représentants de diverses branches d'une même catégorie de professions : les corporations².

La Chambre semble n'être corporative que de nom ; son mode d'élection le montre assez³ et son rôle est

1. Le Conseil était l'organe consultatif technique du ministère de l'Economie nationale dont le même décret réglementait l'organisation. Un décret du 2 décembre 1923 précisait le fonctionnement. Divisé en trois sections : agriculture et forêts, industrie, commerce, crédit et assurances, il comprenait 45 membres nommés par décret. Il n'était pas seulement un organe consultatif, mais aussi, dans une faible mesure, un organe d'exécution ; il devait lui être rendu compte de l'exécution de ses décisions. Il a eu une assez grande activité : il a discuté des questions suivantes : la sylviculture et les installations hydro-électriques ; la production de la fonte ; l'organisation technique du commerce italien ; l'organisation scientifique du travail ; l'organisation nationale ; les exigences actuelles des grands marchés étrangers ; l'outillage mécanique ; la concentration de la production ; la réorganisation de la main-d'œuvre ; la généralisation de l'emploi des machines.

2. Voir notamment Rosenstock Franck, *L'économie corporative fasciste, en doctrine et en fait : ses origines historiques et son évolution* ; — A. E. Guillaume, « Les corporations en Italie : étude sur l'économie autoritaire » supplément du *Bulletin quotidien et de la Société d'études et d'informations économiques* de juin 1934.

3. Rosenstock Franck, *op. cit.*, p. 241 et suiv. La Chambre est élue de la façon suivante : Une présentation des candidats par les associations syndicales, une désignation des candidats par le grand Conseil fasciste, une approbation des noms des candidats choisis par le Corps électoral. Les confédérations nationales des associations légalement reconnues d'après le décret du 12 juillet 1926, proposent 800 candidats présentés par les directions des confédérations aux Conseils nationaux. Il faut noter que ces directions sont désignées par les conseils nationaux à la suite d'un vote par acclamations,

infiniment réduit. Du 28 novembre 1929 au 4 mars 1931, sur 911 projets de loi approuvés par la Chambre, 80 % ont été approuvés sans discussion; pour les 20 % restant, les discussions très rares n'ont jamais eu pour but de modifier profondément la loi : la plupart du temps elles se sont bornées à des commentaires élogieux sur l'initiative du Gouvernement. « Il n'y a pas à la Chambre corporative de discussions véritables sur les textes de portée économique... Il n'y a donc pas de conciliation de différents points de vue économiques aux prises à la Chambre; la conciliation (si conciliation il y a) a eu lieu avant l'intervention législative, dans le bureau de telle ou telle direction ministérielle¹. »

A côté de cette chambre à l'aspect si singulier pour les Français, on trouve le Conseil National des corporations, créé en 1926², et transformé par la loi du 20 mars

et choisis parmi les hommes de confiance du parti, les institutions d'utilité publique, certaines associations poursuivant des buts éthiques ou nationaux présentent 200 candidats au maximum. La liste de 1.000 noms ainsi obtenue, est présentée au Grand Conseil qui choisit les 400 députés désignés. Mais rien ne l'oblige, il convient bien de le remarquer, à prendre ces 400 noms parmi les 1.000 candidats proposés. Il peut les choisir « hors de cette liste quand cela est nécessaire pour désigner les hommes distingués dans les sciences, les lettres, les arts ou la politique et n'ayant pas été compris dans la liste des candidats ». Cette liste de 400 noms unique pour tout le Royaume, doit être acceptée ou rejetée en bloc par plébiscite; est électeur tout citoyen italien, âgé de 21 ans ou même de 18 ans s'il est marié et père de famille, payant une contribution syndicale ou un cens, ou appointé par l'Etat ou les établissements publics, ou appartenant à un culte admis dans l'Etat.

La Chambre qui se réunit le 20 avril 1929, comprenait 46 agriculteurs (11,5 %), 27 ouvriers agricoles (6,75 %), 31 industriels (7,75 %), 26 ouvriers de l'industrie (61,5 %), 16 commerçants (4 %), 10 employés de commerce (2,5 %), 12 représentants des entreprises de transport (3 %), 9 ouvriers et employés (2,25 %), 10 représentants des transports de mer et assimilés (2,5 %), 11 représentants des gens de mer et assimilés (2,75 %), 10 banquiers (2,5 %), 6 employés de banque (1,5 %), 82 représentants des professions libérales (20,5 %), 103 hauts fonctionnaires et représentants des associations morales et politiques (25,75 %)*.

Il semble donc que les intérêts professionnels ne soient pas représentés très exactement; les représentants des professions libérales, les hauts fonctionnaires, les membres de certaines associations sont en plus grand nombre que les candidats désignés par les différents groupements patriotiques; malgré le choix paritaire des associations qui ont désigné autant de délégués patronaux que de délégués ouvriers, la représentation patronale est plus importante que la représentation ouvrière.

1. Rosenstock Franck, *op. cit.*, p. 257.

2. Le Conseil national fut créé par le décret royal du 2 juillet 1926, le lendemain de la publication du règlement d'administration publique relatif à la loi sur les syndicats. Il était, comme autrefois, le Conseil supérieur de l'Economie nationale près du ministère de l'Economie nationale, l'organe consultatif du ministère des Corporations. Il se composait alors du ministre

1930¹, il est un des organes centraux et constitutionnels du régime. Présidé par le Chef du gouvernement, composé de membres² nommés par décret royal sur la proposition de ce dernier, et désignés en fait par le Ministre des Corporations ou les confédérations nationales, le recrutement du Conseil national est, à peu de personnes près, celui de la Chambre des députés³. Son rôle essentiel est de donner des avis aux ministres, avis tantôt facultatifs, tantôt obligatoires; il peut aussi faire des règlements en matière économique et sociale, lorsque le chef du gouvernement lui en confère la mission. Sa compétence n'est donc pas très différente de ce qu'est en France celle du Conseil National Economique. Et l'on peut se demander s'il ne constitue pas davantage une représentation de tech-

des Corporations, président, du Directeur général du Travail au ministère de l'Economie nationale, des deux autres représentants de ce ministère; d'un représentant de chaque autre ministère ayant rang de directeur général; de deux représentants de la Confédération nationale des syndicats ouvriers de l'industrie; de deux, pour celle des syndicats ouvriers de l'agriculture; d'un représentant pour chacune des autres confédérations des syndicats; d'un représentant pour chacune des confédérations des associations de donneurs de travail; d'un représentant de l'œuvre après-travail; d'un représentant de l'œuvre Baliila; d'un représentant de l'œuvre pour la maternité et l'enfance. Un décret du 14 juillet 1927 ajouta deux membres : le secrétaire général du parti fasciste, et un représentant de l'association des employés de l'Etat et des administrations publiques. Tous ces membres sont nommés par décret.

De 1926 à 1930, le Conseil national des corporations donna surtout des avis à son ministre et contribua à peine à l'arbitrage des litiges.

1. La loi du 20 mars 1930, n° 206, est complétée par un décret du 12 mai 1934.

2. Le Conseil national des corporations a pour organes les sections et sous-sections, les commissions spéciales permanentes, l'assemblée générale, le comité corporatif central. Ces sections sont au nombre de 7 : professions libérales, avec 2 sous-sections; industries et artisanat, avec 2 sous-sections; commerce; transports; transports maritimes et aériens, avec 2 sous-sections; banques et assurances. Elles ont essentiellement pour objet les intérêts des métiers, les contrats de travail, les barèmes de salaires, etc...

L'assemblée générale est la formation plénière du Conseil. Elle comprend 160 membres, n'a que deux sessions ordinaires et ne peut discuter que sur les matières inscrites à l'ordre du jour, sauf si le président en dispose autrement. Tous les membres des sous-sections n'y ont pas accès.

Le Comité corporatif central est la commission permanente du Conseil; composée de la même façon, sensiblement que le premier conseil des corporations, présidé en fait, très souvent, par le chef du Gouvernement, il constitue l'organe législatif par excellence du régime; toutes les lois et les initiatives gouvernementales sont discutées en son sein.

3. Les éléments essentiels sont : les ministres et sous-secrétaires d'Etat intéressés; une représentation du parti fasciste, à la tête de laquelle est toujours le secrétaire général; les directeurs généraux des services publics intéressés; les présidents des œuvres nationales; les représentants des confédérations nationales ouvrières et patronales agréés par le Gouvernement et le Parti fasciste.

niciens qu'une représentation des valeurs sociales et économiques du pays, comme il a dessein de le faire.

Si, réunissant l'élite des producteurs, des économistes et des hauts fonctionnaires, il jouit d'un grand prestige, en fait son activité est assez limitée : il n'a jamais usé de son pouvoir réglementaire, ni fixé de prix, de contingents, ni imposé aux producteurs telle ou telle méthode; les innovations les plus importantes du Gouvernement en matière financière ne lui ont pas été soumises; les discussions qui se sont déroulées en son sein au sujet du système douanier italien ont suivi, et non précédé une série d'interventions gouvernementales en la matière. Le Conseil ne crée pas, il enregistre les initiatives du Gouvernement, régularisées ensuite par la Chambre et le Sénat¹. Au fond, dans une intention de prestige et de propagande, le Conseil peut être chargé d'études et de questions académiques; en entérinant certaines décisions, il est appelé à partager les responsabilités du pouvoir; mais la réalité de ses attributions consiste en des avis fournis le plus souvent par le Comité corporatif central². « Le Conseil est purement et simplement un organe consultatif qui ne prend aucune résolution : le dernier mot revient toujours à l'administration³ ».

Ainsi, même dans un régime politique fondé sur le principe corporatif, une assemblée représentative des intérêts n'exerce jamais un pouvoir de décision. Il ne semble pas que la création des corporations change cet état de choses. Organismes professionnels, dotés d'attributions économiques et sociales et en même temps organes de l'Etat, chargés de remplacer les commissions consultatives siégeant auprès du pouvoir central, elles sont constituées par un conseil corporatif, mais ce conseil ne constitue pas à proprement parler une représentation libre des intérêts. Il est dirigé par un membre nommé par décret, le plus souvent un ministre en exercice. Si ses membres, ouvriers, techniciens, entrepreneurs et patrons, fournisseurs de capitaux sont en nombre variable suivant les

1. Rosenstock Franck, p. 258.

2. Guillaume, *op. cit.*, p. 42.

3. Rosenstock Franck, p. 300.

4. Lois du 4 décembre 1933 et du 18 janvier 1934.

professions, le parti fasciste est toujours assuré d'avoir trois représentants.

En définitive, en Italie, comme dans l'Union Soviétique, et en Allemagne la représentation des intérêts sert de façade à la direction unique assumée en toutes matières par le parti politique au pouvoir. Sans doute, pourrait-on encore, pour montrer les développements du principe de la représentation des intérêts, citer l'organisation internationale du Travail¹ créée, en partie tout au moins, pour satisfaire aux revendications exprimées après la guerre par les travailleurs salariés, organisés internationalement, classe sociale consciente de sa solidarité et de sa cohésion par-dessus les frontières et conçue comme devant contribuer directement à l'établissement de la paix permanente, en réalisant la justice sociale, et en tendant à équilibrer entre Etats les charges de la production. Comprenant, à côté du Bureau international du Travail, agent d'exécution, d'information, en un mot véritable ministère international du Travail, une Conférence, et un Conseil d'Administration composés l'un et l'autre de délégués des gouvernements, et de représentants patronaux et ouvriers², l'organisation internationale du travail, au lieu d'être un Parlement social international, destiné à légiférer pour le monde

1. Sur l'Organisation internationale du Travail, voir notamment l'ouvrage de Georges Scelle, *L'Organisation internationale du Travail et le B. I. T.*, préfacé par Albert Thomas, Rivière, 1934.

2. L'objet, l'organisation et le fonctionnement de l'O. I. T. sont déterminés par la partie XII du Traité de paix.

Le Conseil d'administration est l'organe régulateur de toute l'organisation, son tuteur moral. Il joue un rôle comparable à celui du Conseil de la Société des Nations et possède des attributions semi-juridictionnelles exécutoires et administratives. Aux termes de l'article 393 du Traité de paix, il doit être composé de vingt-quatre personnes, douze délégués des gouvernements et douze représentants des patrons et ouvriers à égalité. Parmi les délégués des gouvernements, huit sont désignés par les Etats dont l'importance industrielle est la plus considérable et quatre par des Etats élus par les délégués gouvernementaux de la Conférence, à l'exclusion de ceux qui représentent les huit membres précédents. Les membres non gouvernementaux du Conseil sont élus par les groupes ouvrier et patronal de la Conférence, sans qu'il soit obligatoire de les choisir parmi les délégués admis à la session de la Conférence où se fait l'élection. Il n'y a donc pas de sièges permanents. Mais en fait, les plus grandes puissances ayant aussi la plus grande importance industrielle, sont toutes au Conseil permanent et jouissent d'une permanence de fait.

A côté du Conseil d'administration siège la Conférence, comme à côté du Conseil de la Société des Nations siège l'Assemblée. La Conférence est l'organe délibérant de l'organisation, l'organe suprême qui incarne la volonté commune des Etats intéressés. La Conférence répond à la formule tripartite

entier, connu le même sort que le Conseil économique du Reich ou la Chambre des députés et le Conseil des corporations italiens : elle n'est qu'une simple assemblée consultative, dont les travaux sont d'un extrême intérêt, mais dont l'efficacité est contestable.

*
* *

Si donc l'on veut réformer l'Etat, pour mieux répondre aux besoins de l'intérêt général, il ne semble pas qu'il soit utile d'introduire dans tous les services publics, à tous les échelons de la vie politique et administrative, les forces syndicales et la représentation des intérêts. L'organisation syndicale en France n'est pas mûre pour une tâche si délicate; l'insuffisance du syndicalisme n'est pas seulement numérique; elle est aussi morale. Des zones de l'activité sociale sont restées imperméables à l'esprit syndicaliste. L'attachement du producteur à l'association professionnelle n'a pas atteint un degré uniforme; on voit à certaines heures, des membres affluer aux syndicats quand les intérêts individuels menacés cherchent une protection dans la solidarité; on les trouve à d'autres heures, dispersés, inertes, parce qu'ils n'ont pas conscience d'un danger ou que le syndicat leur paraît impuissant. Même dans le domaine professionnel, un degré moyen de discipline et de fidélité syndicaliste est nécessaire pour que l'autorité syndicale puisse dicter des ordres et obtenir l'obéissance. Ce degré n'est pas encore atteint¹. Il est difficile de déter-

au premier chef : puisqu'elle comprend : des délégués des gouvernements, des délégués des patrons, des délégués des ouvriers; toutefois, les trois groupes ne sont pas placés absolument sur un pied d'égalité : il existe, par pays, deux délégués gouvernementaux contre un délégué des patrons et un des ouvriers.

Ainsi, la Conférence présente-t-elle l'aspect d'une assemblée représentative des intérêts. Chaque délégué d'un même Etat, gouvernemental, ouvrier, patronal, dispose entièrement de sa voix et est libre de son vote. Les délégués gouvernementaux eux-mêmes n'ont pas vraisemblablement le caractère diplomatique. Ils ne reçoivent pas les pleins pouvoirs et leurs votes ne lient pas les Etats : ce sont le plus souvent d'anciens ministres du Travail ou de hauts fonctionnaires spécialisés. Pour les délégués patronaux et ouvriers, s'ils sont nommés par les gouvernements, il ne représentent pas en fait ces derniers, ne reçoivent d'eux aucune instruction, ne sont liés, s'ils le sont, que vis-à-vis des organisations professionnelles qui les ont désignés et qui doivent être les plus représentatives de la profession.

1, Voir le rapport Ramadier précité, p. 13.

miner exactement les catégories économiques : qu'on prenne l'exemple de l'agriculture. L'agriculture est répartie sur tout le territoire du pays et la population agricole est en immense majorité paysanne, c'est-à-dire que la culture n'est pas pour elle une entreprise de production, mais un mode d'existence¹. Qu'on se souvienne aussi des difficultés qui sont apparues lorsqu'on a voulu déterminer la représentation des consommateurs au Conseil national économique.

Dans ces conditions, comment accorder un pouvoir de décision, si minime soit-il, à un syndicat ou une corporation? Quelle valeur auraient ses avis, puisqu'il ne représenterait pas l'unanimité de la profession qu'il prétendrait réglementer ou même guider? Où serait la liberté, si chacun était forcé d'obéir sans même avoir été consulté sur le choix de son délégué ou de son mandataire? Et si pour parvenir à cette réforme de l'Etat on décrétait obligatoire l'affiliation à un syndicat, ne risquerait-on pas de tomber dans une rigidité administrative, bien voisine de cette routine dont se plaignent tous les auteurs de plan de réforme. Bien plus, ne pourrait-il se produire des abus? les hommes sont sujets à se tromper; sous le prétexte de réglementer la production ne se pourrait-il pas, que, par erreur aussi bien que par calcul, les membres d'un directoire de syndicat réduisent à néant de jeunes et hardies activités?

Et même si on devait reconnaître aux syndicats ou aux corporations une certaine compétence économique ou sociale, concernant la branche de production qu'ils représentent², est-il souhaitable de leur accorder une compétence générale? Les diverses branches d'une production nationale ne s'épanouissent pas en vase clos : la vie économique d'un pays dépend de l'équilibre de tous les éléments dont sa richesse nationale est faite. Une trop grande indépendance laissée aux corporations entraînerait à coup sûr cette anarchie que le corporatisme veut combattre. A un tel danger, un Conseil des corporations n'est pas un sûr remède. Sans

1. Mémoire de la Société des agriculteurs de France, du 27 avril 1934, cité dans le rapport Ramadier, p. 11.

2. Voir le projet de loi fixant les conditions dans lesquelles des accords professionnels peuvent être rendus obligatoires en période de crise, déposé par M. Marchandeu. Chambre des députés, 15^e législature, session de 1935, n° 4.440.

doute les représentants des divers corps économiques qui s'affronteraient, pourraient se mettre d'accord sur un programme déterminé. Encore la pratique montre-t-elle que pour réaliser cette entente, il faudrait des personnes désintéressées. Sans doute les consommateurs peuvent-ils jouer un tel rôle ; mais l'on sait quelles difficultés il y aurait à les faire représenter ; sans doute aussi la participation aux travaux d'un Conseil des corporations, de délégués des valeurs morales, intellectuelles, sociales du pays, c'est-à-dire de hauts fonctionnaires, de savants, d'hommes appartenant à des professions libérales, de représentants d'associations d'anciens combattants et de pères et de mères de famille, de coopératives etc. pourrait-elle donner aux délibérations, ce liant qui d'un composé d'intérêts particuliers pourrait faire naître l'intérêt sinon général, du moins collectif. Certains des représentants de ces valeurs morales, intellectuelles, sociales en effet, sont, en quelque sorte, des techniciens de l'intérêt général.

On peut toutefois se demander si une collaboration de ce genre justifie dans un pays une réforme constitutionnelle. Un Etat doit avoir pour seul objet la satisfaction de l'intérêt général¹. Or l'intérêt général n'est pas la source ni la majorité des intérêts particuliers ou corporatifs. Il correspond bien à l'intérêt collectif, c'est-à-dire à l'ensemble des intérêts privés, car si beaucoup d'intérêts privés ne sont pas satisfaits, l'intérêt général n'est pas respecté. Mais à l'intérêt collectif, il convient, pour obtenir l'intérêt général, d'ajouter un élément difficile à définir. Il ne faut pas seulement tenir compte du temps, de la compréhension mutuelle, il importe aussi de satisfaire des besoins essentiellement humains, du domaine affectif, plus que du domaine pratique, qu'on peut appeler, à certains moments la confiance, qu'on nomme généralement un idéal. Cet idéal, qui est formé d'une infinité d'éléments, il n'est pas nécessairement donné à des représentants des intérêts, à des délégués des corps sociaux, à des techniciens, de le comprendre et d'y atteindre. Une assemblée d'hommes, élus à

1. Voir les nombreuses et intéressantes définitions que donne M. Bernard Lavergne de l'intérêt collectif, de l'intérêt national, de l'intérêt général dans son livre sur *Le gouvernement des démocraties modernes*, notamment p. 287, 290, 292, 299.

titre individuel, par des individus pris en tant que détenant une parcelle de souveraineté peut davantage, semble-t-il, s'en approcher, et tout aussi bien un chef d'Etat isolé. On comprend, dans une certaine mesure qu'en Italie, sur la composition des Conseils corporatifs, du Conseil national des corporations, de la Chambre des députés, un parti politique, un parti national exerce un certain contrôle, soit en désignant les membres, soit en y étant lui-même représenté et qu'ainsi l'influence y appartienne en dernière analyse au chef du Gouvernement.

En vérité les assemblées représentatives des intérêts ne peuvent être que consultatives : elles présentent alors une incontestable utilité : l'influence des représentants des intérêts se fait alors sentir d'une façon très heureuse dans les décisions qui sont inspirées au Gouvernement. Il est hors de doute que la présence de délégués des consommateurs au Comité consultatif des forces hydrauliques a pour effet de rendre toujours présent aux esprits le souci de ne pas élever le prix de l'électricité. L'augmentation de la représentation des consommateurs au Comité a produit à cet égard d'immédiates répercussions, l'expérience a montré que la notion de représentation des intérêts était exclusive du pouvoir de décision. Aussi bien, alors que pendant les quelques années qui ont suivi 1919, la décentralisation par service était en honneur, un mouvement de régression se dessine-t-il à l'heure actuelle. Par exemple, la loi du 28 février 1933 a prévu différentes réformes touchant les offices. Elle a renforcé le contrôle financier et le contrôle parlementaire sur les comptes, les budgets, les dépenses. Elle a créé une commission chargée notamment d'examiner les statuts et les comptes des divers offices autonomes, dépendant de l'Etat, soit pour les incorporer dans les services normaux des ministères, soit pour apporter à leur organisation et à leur gestion toutes les modifications suggérées par l'expérience et imposées par les nécessités d'économie, et le souci de clarté¹.

1. Voir l'art. 78 de la loi du 28 février 1933 : « Une commission placée sous l'autorité du président du Conseil et composée d'un représentant de chacune des commissions des finances et de chacune des commissions des comptes définitifs de la Chambre et du Sénat, de deux représentants de la commission supérieure des économies, d'un représentant de la commission supérieure des économies, d'un représentant de la Cour des Comptes et de deux représentants du ministère du Budget, examinera, dans le délai de trois mois, à dater de la présente loi (le délai a été prolongé), les statuts et les comptes

Cette commission n'a pas terminé ses travaux. Toutefois, en vertu du décret-loi du 4 avril 1934, pris par application de l'article 36 de la loi du 28 février 1934, donnant au Gouvernement, nonobstant toutes dispositions législatives contraires, le droit de prendre, par décrets rendus en Conseil des ministres les mesures d'économie exigées par l'équilibre du budget, ont été supprimés, à compter du 1^{er} mai 1934, en tant qu'établissements dotés de la personnalité civile et de l'autonomie financière, l'office de la législation étrangère, l'office national des prêts d'honneur, l'institut d'hydrologie et de climatologie, l'agence générale des Colonies, l'institut des recherches agronomiques : ces établissements doivent être incorporés dans les divers ministères auxquels ils se rattachent. La même mesure a été prise à l'égard de l'Office national du commerce extérieur, et doit l'être à l'égard de l'Office du tourisme. La représentation des intérêts, elle-même, n'est pas atteinte cependant par cette offensive. Au contraire elle s'étend, mais elle revêt la forme d'une collaboration entre particuliers et administrations publiques, toute décision restant, en dernier ressort, l'apanage du chef de l'Etat : c'est par exemple cette formule qui a été employée lors de la réorganisation de la radiodiffusion en février 1935.

Si l'on souhaite d'améliorer l'organisation administrative, si faiblement soit-il, une orientation dans cette direction pourrait être profitable.

Il ne serait pas difficile, sans apporter aucun trouble, de

des divers offices autonomes dépendant de l'Etat, soit pour les incorporer dans les services normaux des ministères, soit pour apporter à leur organisation et à leur gestion toutes les modifications suggérées par l'expérience et imposées par les nécessités d'économies et le souci de clarté. La Commission examinera d'autre part, dans quelles conditions et sous quelles formes les budgets des offices seront soumis à l'approbation des Chambres. Il sera adjoint à la Commission pour l'examen de la gestion de chaque établissement, un représentant du ministre de qui cet établissement dépend. Les conclusions de la Commission seront soumises au ministre intéressé et au ministre du Budget, qui prendront sous leur contreseing, un décret réglant les modalités de fonctionnement des services dont il s'agit et proposeront les modifications législatives nécessaires ».

Art. 79. — « Les projets du budget des offices sont soumis à l'approbation du ministre intéressé et du ministre du Budget. Ces organismes sont soumis au contrôle des dépenses ou jugés dans les conditions prévues par la loi du 10 août 1922. Lorsqu'il existe un contrôle financier, celui-ci pourra être chargé du contrôle des dépenses engagées ».

Art. 80. — « Les comptes administratifs des organismes visés à l'art. 78 seront soumis à l'approbation des Chambres dans l'année qui suit celle de la clôture de l'exercice auquel ils se rapportent ».

transformer les offices administratifs en services de ministères, en laissant fonctionner à leurs côtés, des commissions représentatives des intérêts, auxquelles peuvent être adjoints des techniciens. Il en est de même pour les services commerciaux et industriels : la formule employée par le Service des P. T. T. : un service pourvu d'un budget annexe et placé sous l'autorité directe du ministre, assisté d'un conseil fréquemment et régulièrement consulté, est bien la plus souhaitable qu'on puisse trouver ; l'organisation du réseau des chemins de fer de l'Etat en est très voisine. Elle donne de bons résultats.

Il serait utile de conserver, tels qu'ils existent à l'heure actuelle, les Conseils ou Comités consultatifs, siégeant auprès du pouvoir central et dont la compétence a pour objet des services déterminés, et, plus particulièrement, des services techniques, comme les mines, les forces hydrauliques, ou, dans un autre ordre d'idées, les assurances sociales ; comprenant des techniciens et des représentants de catégories précises d'intéressés, ils se rapprochent, à certains égards des conseils d'administration des établissements décentralisés. Leur maintien, parallèlement à la transformation de ces derniers, donnerait aux administrations de services techniques un aspect harmonieux et des garanties de bon fonctionnement.

Pour les autres Conseils, dont la mission est trop souvent large, vague et confuse, et que les ministres négligent volontiers, le problème se pose sous un autre jour : l'on peut se demander s'il y aurait lieu de les maintenir tels qu'ils existent actuellement. Une fusion paraît désirable : comme la plupart d'entre eux siègent auprès des ministères économiques et sociaux, que quelques-uns des membres qui les composent font partie du Conseil national économique, pourquoi ne pas les réunir au sein d'un Conseil national économique réformé ?

Le Conseil national économique constitue donc le problème central de la représentation des intérêts, aussi bien du point de vue de l'organisation administrative française que de celui de la discipline économique. Mais pour répondre à une mission aussi importante que celle qui lui

incombe il devrait être l'objet de quelques modifications¹.

Sa composition devrait être améliorée : à l'heure actuelle la représentation de l'agriculture et celle du commerce sont sacrifiées à celle de l'industrie ; le patronat figure à la fois sous la rubrique « capital » et sous celle de « travail » ; des groupements ont été complètement oubliés. Une classification a le mérite d'être assez claire, c'est celle qui divise les forces économiques du pays en production, — circulation sous forme d'échanges, transmissions et transports, — et consommation. Sur ces bases, pourraient être distingués dans le groupe de la production, les éléments essentiels qui le constituent : capital foncier, matières premières, outillage et forces motrices, travail. Parmi les éléments participant aux échanges, transmission et transports, on peut classer, ceux qui ont trait à la monnaie et au crédit, aux moyens de transmission et transport, au commerce proprement dit, au personnel employé dans ces différents établissements. Parmi les organes représentant les formes diverses de la consommation, il semble que l'on doive retenir ceux qui représentent les intérêts généraux de tous les consommateurs, les groupements privés d'usagers, les établissements d'épargne, de mutualité et d'assurance, le budget de l'Etat ; mais on ne saurait oublier que les groupements de consommateurs sont inorganisés ; que tous les habitants du pays y compris les producteurs, sont des consommateurs, et que si les 20 millions de citoyens qui travaillent sont déjà représentés au Conseil national économique comme participant à la production et aux échanges, le reste de la population ne doit avoir qu'une représentation très limitée.

La Commission de la Réforme de l'Etat a adopté une conception différente. Elle a constitué dans le sein du Conseil 20 sections professionnelles, comme il en existe au Conseil des Corporations italien, qui sont ainsi subdivisées : Transports et manutention (12 membres) ; céréales (48 membres) ; viticulture, culture maraîchère, culture des

1. Le Gouvernement a tenté, à deux reprises, de réformer le Conseil national économique, avec le projet Poincaré, en novembre 1927, avec le projet Paul-Boncour, en janvier 1933. Ce projet, la Commission de la Réforme de l'Etat l'a étudié, et a déposé son rapport en juin 1934 : c'est le rapport Ramadier cité plus haut.

fruits et fleurs (24 membres); cultures diverses; polyculture (48); élevage (36); industries extractives (12); industries de l'alimentation (12); industrie chimique, caoutchouc, papier, carton, livre, pierres et terres à feu (11); industrie textile (24); travail des étoffes (24); cuirs et peaux (12); industrie du bois (12); métallurgie et mécanique (36); terrassement et construction (12); commerce des comestibles (12) débits, restaurants, hôtels (12); tissus et bazars, commerces divers (12); banques et assurances (12); professions libérales (12); services publics (12). L'assemblée générale, par un trait imité encore sans doute du Conseil national des corporations italien, comporte seulement un délégué par 6 membres de chacune des catégories (chefs d'entreprises ou travailleurs intellectuels et manuels), de chaque section professionnelle; en outre, y siègent 12 représentants des organisations nationales économiques, délégués pour 1/3 par les organisations de chefs d'entreprises, pour 1/3 par les organisations de travailleurs intellectuels et manuels, pour 1/4 par les organisations agricoles (chefs d'entreprise ou travailleurs) — 18 délégués des Chambres de commerce, 18 délégués des Chambres d'agriculture, 18 délégués des Chambres de métiers, 18 délégués des associations de travailleurs intellectuels et manuels élus à raison d'un délégué de chaque catégorie par chacune des 18 régions économiques par les Chambres de commerce, d'agriculture, de métiers, et les associations de travailleurs intellectuels et manuels de la région; — 4 délégués des territoires d'outre-mer, relevant du Ministère des Affaires étrangères, désignés par le ministre, et 8 délégués des territoires relevant du Ministère des Colonies, désignés par le ministre sur la présentation du Conseil supérieur des Colonies.

Une représentation des membres du Conseil national économique par catégories professionnelles paraît difficile, et tout au moins prématurée en France. Il n'en reste pas moins que, s'inspirant de ce projet, on pourrait, en recrutant les membres du Conseil parmi les représentants de la production, de la circulation, de la consommation, créer des sections correspondant à chaque service, ou à chaque ministère : Travail, Agriculture, Commerce...

Quoi qu'il en soit, il convient de remarquer qu'aucun des projets déposés jusqu'à ce jour ne prévoit que le Conseil économique est élu. Le projet préparé par la Commission

de la réforme de l'Etat, dernier en date, propose que les membres du Conseil national économique soient désignés par des associations professionnelles inscrites sur une liste modifiée tous les trois ans sous le contrôle juridictionnel du Conseil d'Etat. Il n'a pas paru possible à la Commission d'adopter l'élection directe, le suffrage universel et professionnel. Le Parlement seul est et doit rester en effet, l'émanation du suffrage universel. Un Conseil économique élu représenterait un bien plus grand nombre d'électeurs que la chambre des députés : les électeurs économiques seraient, en effet, plus nombreux que les électeurs politiques puisque les femmes et les jeunes gens y participeraient nécessairement. Il risquerait de puiser dans l'extension même de cette base électorale une excessive autorité. Il faut éviter de donner à l'institution des apparences d'états généraux¹. Le Conseil acquerrait suffisamment d'autorité et d'indépendance si les organisations professionnelles choisissaient elles-mêmes librement leurs délégués, sans être tenues de soumettre leur choix à l'agrément du Gouvernement.

S'il est besoin d'étendre et de préciser des attributions le Conseil n'en doit pas moins rester une institution exclusivement consultative. L'utilité, la pertinence de ses avis doivent suffire à assurer le respect de ses prérogatives.

On peut concevoir que l'avis du Conseil économique lui soit, dans un certain nombre de cas, demandé par le Parlement, à titre obligatoire : dans ce cas l'avis serait rendu public et déposé sur le Bureau des Chambres; et, même qu'il puisse être défendu devant les Chambres par un des

1. On pourrait, à la rigueur, adopter la représentation professionnelle dans les conseils municipaux : une interview de M. Sellier, in *Information sociale* du 31 mai 1934 : « Je désire voir instituer la représentation des intérêts professionnels et économiques dans la cellule essentielle de l'organisation du pays, dans cette cellule qui est née historiquement de la réunion des forces, des « feux », sous un certain espace territorial, je veux dire dans le village, dans la commune. Remarquez que les intérêts villageois municipaux, sont infiniment plus d'ordre professionnel et économique que d'ordre politique. C'est une absurdité d'en confier la gestion uniquement aux élus du suffrage politique et « universel »... Voyez telle cité suburbaine, il y a là de grands industriels, des patrons, des chefs d'entreprise, des ingénieurs, et puis encore des commerçants, des artisans, etc... Or, la majorité de l'électorat politique fait inmanquablement entrer au Conseil municipal, des élus qui, au point de vue économique, ne sont pas les représentants de la catégorie professionnelle et sociale dominante. C'est cela qui doit changer... » « A rapprocher, dit l'« Interlocuteur », de la Chambre d'industrie thermale exactement composée comme il faut : c'est un « Conseil municipal complémentaire », a dit M. Leroy. Or, 297 le possèdent. »

membres du Conseil comme cela se passait pour le Conseil d'Etat, sous les constitutions consulaire et impériales¹.

Dans ses rapports avec le Pouvoir exécutif, il est normal que des avis lui soient obligatoirement demandés, dans les affaires économiques et sociales importantes, qu'il collabore aux réglementations gouvernementales, qu'il soit associé au contrôle de l'économie nationale, notamment à la surveillance des ententes industrielles². Du point de vue judiciaire, il a un rôle d'arbitrage à jouer dans les conflits collectifs qui peuvent se produire entre patrons et ouvriers, consommateurs et producteurs agriculteurs et industriels³.

Il doit être enfin un centre de documentation fortement organisé où se classent toutes les informations de caractère économique, et où les organisations privées et publiques viennent puiser les résultats d'informations méthodiquement dressées.

*
* * *

En somme on doit chercher à doter la France d'une organisation qui réponde aux nécessités du moment, mais respecte, en même temps, une tradition administrative séculaire et une constitution politique dont la souplesse garantit l'équilibre. Les espoirs que fonde une réforme de l'Etat reposant tout entière sur la représentation des intérêts paraissent illusoires : à un Parlement politique souverain, à une administration respectée, la représentation des intérêts peut apporter un utile concours ; elle ne saurait les remplacer. Au contraire, en appelant les particuliers à collaborer avec les services publics, mais en les cantonnant dans un rôle consultatif, la France se met en mesure de soutenir avec éclat sa réputation de nation libérale, démocratique, sage et bien administrée.

1. Le projet de la Commission de la Réforme de l'Etat rend cette consultation essentiellement facultative.

2. Le projet de loi étudié par la Commission de la Réforme de l'Etat, ne prévoit qu'une consultation facultative.

3. Ce rôle est mal défini par la Commission qui donne cependant un certain pouvoir de contrôle au Conseil tant en ce qui concerne les ententes industrielles que les conventions collectives.

Vu :

Le Doyen de la Faculté de Droit,
Edgard ALLIX.

Vu :

Le Président de la thèse,
Achille MESTRE.

Vu et permis d'imprimer :
Le Recteur de l'Académie de Paris,
S. CHARLETY.

BIBLIOGRAPHIE

I. Ouvrages

- Alibert.** — « Le contrôle juridictionnel de l'Administration.
- Berthélemy et Duez.** — *Traité de droit constitutionnel*, 1933.
- Benoist** (Charles). — *La crise de l'Etat moderne.* — *De l'organisation du suffrage universel.*
- Barthélemy** (H.). — *Traité élémentaire de droit administratif.*
- Blanc** (Louis). — *Histoire de la Révolution de 1848.*
- Blankaert.** — *La représentation professionnelle : Une étape : le Conseil national économique.*
- Bonassieux et Lelong.** — *Les conseils du commerce et bureaux du commerce (1700-1791).* — *Inventaire analytique des procès-verbaux.*
- Bret.** — *Une formule nouvelle d'organisation économique : la Société d'économie mixte.*
- Brêthe de la Gressaye.** — *Le syndicalisme, l'organisation professionnelle et l'Etat.*
- Cahen** (Georges). — *Louis Blanc et la Commission du Luxembourg.* — *Les fonctionnaires; leur action corporative.*
- Cahen** (Léon). — « L'évolution constitutionnelle de la France » in *La Costituzione degli stati nell'Età moderna.*
- Carré de Marlberg.** — *Contribution à la théorie générale de l'Etat.*
- Chabrun.** — « La Réforme de l'Etat », in *L'Etat moderne*, novembre 1930.
- Chardon** (H.). — *L'administration de la France : les fonctionnaires.*
— *Le pouvoir administratif.*
- Chardot.** — *La collaboration financière des administrations publiques et des entreprises privées.*
- Dauphin.** — *L'administration consultative centrale.*
- Debray.** — *L'autonomie financière des services publics.*
- Debré.** — *L'artisanat, classe sociale.*
- Delemer.** — *Le bilan de l'Etatisme.*
- Delobel.** — « Les associations en France », in *Revue des Sciences politiques*, avril, juin 1929.
- Dubois-Richard.** — *L'organisation technique de l'Etat.*
- Duguît.** — *Le Droit social et le droit individuel et les transformations de l'Etat.*
— *Traité de Droit constitutionnel.*

- Durkheim.** — *La division du Travail social.*
- Esmein.** — *Précis de l'histoire du Droit français.*
- Font-Réaulx.** — *Les pourvois devant le Conseil d'Etat, contre les décisions des autres tribunaux administratifs.*
- Fourgeaud.** — *Du droit individualiste au droit syndical.*
- François (Ch.).** — *La représentation des intérêts dans les corps élus.*
- Gaxotte.** — *Le siècle de Louis XV.*
- Gény (Bernard).** — *La collaboration des particuliers avec l'administration.*
- Guillaume (A. E.).** — « Les Corporations en Italie », *Supplément du Bulletin Quotidien de la Société d'Etudes et d'Informations économiques*, janvier 1934.
- Hauriou.** — *Précis de droit constitutionnel.*
— *Précis de droit administratif et de droit public.*
— « L'Institution et le Droit statutaire » in *Recueil d'Archives législatives*, Toulouse, 1906.
- Hubert (René).** — *Le principe d'autorité dans l'organisation démocratique.*
- Hugon.** — *De l'étatisme industriel en France et dans les offices nationaux en particulier.*
- Lachaze.** — « Le règne des Conseils ou la polysynodie dans l'Administration française » in *Revue politique et parlementaire*, septembre 1934.
- Laferrière.** — *La juridiction administrative.*
- Lambert.** — *La représentation politique des intérêts.*
- Lapie (P. O.).** — *Les entreprises d'économie mixte.*
- Laroque et Maspétiol.** — *La tutelle administrative.*
- La Tour du Pin.** — *Vers l'ordre social.*
- Lautaud et Poudenx.** — *La représentation professionnelle : les conseils économiques en Europe et en France.*
- Lavergne (Bernard).** — « Suffrage universel et suffrage collectif » in *Année politique française et étrangère*, mars-mai 1926.
— *Le Gouvernement des démocraties modernes.*
- Leroy (Maxime).** — *Les transformations de la puissance publique.*
— *Les formes actuelles du syndicalisme.*
— *Syndicats et services publics.*
— *Pour gouverner.*
- Lyon (Jacques).** — *La Russie soviétique.*
- Martin (Germain).** — *La grande industrie sous le règne de Louis XIV.*
— *Histoire économique de la France.*
- Martin Saint Léon.** — *Les sociétés de la Nation.*
— *Histoire des Corporations.*
- Michel (Henri).** — *L'idée de l'Etat.*
- Mitwally.** — *La démocratie et la représentation des intérêts.*
- Monzie (A. de).** — *Petit Manuel de la Russie nouvelle.*
- Nest.** — *Les Ateliers nationaux.*
- Niveau de la Villehardy.** — *Le Conseil national économique et la représentation professionnelle.*

- Nourrisson.** — *Histoire de la liberté d'association.*
- Olphé-Gaillard.** — *Histoire économique et financière de la Guerre.*
- Paul-Boncour.** — *Le fédéralisme économique.*
- Perquel.** — *La réglementation du Commerce extérieur de la France depuis le début de la Guerre : les consorliums.*
- Petsche et Donge (J.).** — *Signe positif.*
- Proudhon.** — *Le principe fédératif.*
- Quentin-Bauchart.** — *La crise sociale de 1848. Les origines et la Révolution de février.*
- Ramadier.** — Rapport fait au nom de la commission de la Réforme de l'Etat chargée d'examiner le projet de loi relatif à un Conseil national économique, Chambre des Députés, XV^e législature, session de 1934, n^o 3537.
- Renard (G.).** — *La théorie de l'institution*
- Renouvin.** — *Les formes du Gouvernement de guerre.*
- Rolland (L.).** — *Petit précis Dalloz de droit administratif.*
— « Chronique », in *Revue de Droit public*, 1922.
- Rosenstock Franck.** — *L'économie corporative fasciste en doctrine et en fait.*
- Rouzier.** — *La mystique démocratique.*
- Rousseau (J.-J.).** — *Le contrat social.*
- Saint-Simon** (*Exposé de la doctrine de*).
- Scelle (George).** — *L'Organisation internationale du Travail et le B. I. T.*
- Sée (H.).** — *L'évolution commerciale et industrielle de la France sous l'Ancien Régime.*
- Sellier** (Une heure avec M.) in *Information Sociale* du 31 mai 1934.
- Sharp.** — *The french civil service : Democracy in transition* (N.-Y.)
- Tedeschi.** — *Le Conseil national économique et l'organisation de la production en France.*
- Valois.** — *L'Etat syndicaliste et la représentation corporative.*
— *Le nouvel âge de l'humanité.*
- Waline.** — « La nouvelle organisation professionnelle de l'Allemagne », in *La Réforme économique*, 1^{er} juin 1934.

II. Annuaire, enquêtes et périodiques.

- Bulletin de l'Académie des Sciences morales et politiques*, « La Réforme administrative », discussion entre MM. Bardoux, Ch. Benoist, Berthélemy, Lépine.
- L'Atelier*, numéro de juin 1928.
- Bureau international du Travail : « Enquête sur la liberté syndicale, 1916-1928 », Vie Sociale, documents A.
- Annuaire de la Confédération générale de la Production*, 1932.
- Politique*, numéro de mai 1934.
- Recueil des textes relatifs au ravitaillement pendant la guerre.
- Cahier du Redressement français*, n^o 27 : « La réforme administrative ».

TABLE DES MATIÈRES

	Pages
Introduction	1
Individualisme et représentation des intérêts.....	1
Le mouvement des idées et la représentation des intérêts.....	4
Les définitions de la représentation des intérêts.....	12
 Chapitre I — La représentation des intérêts avant la période contemporaine	 14
I. Sous l'Ancien Régime : les conseils du commerce et la représentation des compétences auprès des pouvoirs publics.....	15
II. La période 1789-1848 : la Commission du Luxembourg et la représentation des intérêts professionnels auprès du Gouvernement.....	24
 Chapitre II. — Le développement et la représentation des intérêts au cours de la période contemporaine	 35
I. Les conditions favorables au développement.....	36
A. Les groupements privés.....	36
B. L'évolution des services publics.....	46
1. Accroissement du nombre et de la technicité des services publics.....	47
2. La décentralisation.....	49
II. Le développement de la représentation des intérêts.....	52
A. La représentation des intérêts avant la guerre.....	52
B. La représentation des intérêts pendant la guerre.....	54
 Chapitre III. — Tableau de la représentation des intérêts en France	 64
I. La création des institutions représentatives des intérêts.....	64
II. Le classement des institutions.....	66
A. L'Administration consultative proprement dite.....	67
1. L'Administration consultative centrale.....	67
a) Les conseils nationaux ou supérieurs.....	67
b) Les grandes commissions permanentes.....	69
c) Les commissions temporaires.....	69
2. L'Administration consultative locale.....	70
B. Les organismes décentralisés : les offices.....	72
1. Les organismes d'études.....	72
a) Les organismes d'études proprement dits.....	72
b) Les organismes de renseignements et de propagande.....	73
c) Les organismes d'entraide sociale.....	74
2. Les organismes gérant des services publics.....	75
3. Les organismes d'administration financière.....	77
4. Les organismes d'exploitation industrielle.....	79
C. La représentation des intérêts dans l'organisation interne des services publics.....	81
D. Les institutions arbitrales.....	86

Chapitre IV. — L'organisation de la représentation des intérêts, composition des institutions, choix des membres	89
La composition des institutions	89
Nombre de membres	89
Répartition de la représentation	90
Origine des membres	96
Le recrutement des membres	99
Choix direct par le pouvoir central	101
Nomination par le pouvoir central sur la proposition des groupements d'intéressés	104
Election	106
La situation juridique des membres	114
Nomination	115
Durée des fonctions	117
Modes d'expiration des fonctions	118
Rémunération	120
Recours contentieux	122
 Chapitre V. — Le fonctionnement des institutions	132
I. Les règles de fonctionnement	133
A. Le Bureau	133
1. Les conseils supérieurs	134
2. Les Conseils d'administration des établissements décentralisés	136
3. Les organismes juridictionnels et les institutions arbitrales	137
B. Les formations	137
1. Les conseils supérieurs	138
a) Assemblée plénière	138
b) Sections et commissions	141
a) Sections	142
b) Commissions permanentes	144
c) Commissions temporaires ^o	150
c) Les autres organes : les secrétariats généraux	150
2. Les conseils d'administration des établissements décentralisés	152
Réunions	152
Commissions	153
3. Les organismes juridictionnels et les institutions arbitrales	154
II. L'autorité des décisions	155
1. Les conseils supérieurs	155
a) Caractère juridique des avis	155
b) Sanction des délibérations	160
2. Les Conseils d'administration des établissements décentralisés	163
Pouvoirs des Conseils d'administration	163
Tutelle	165
3. Les organismes juridictionnels et les institutions arbitrales ..	167
 Chapitre VI. — Conclusion	173
Appréciation	173
Les critiques contre les institutions arbitrales	173
Contre les conseils supérieurs	174
Contre les établissements décentralisés	175
L'œuvre des conseils supérieurs	178
L'œuvre des établissements décentralisés	183
Le corporatisme en France et à l'étranger	186
Les projets corporatistes en France	186
L'expérience soviétique	189
L'expérience allemande	190

L'expérience italienne	194
L'exemple de l'organisation internationale du Travail	198
Queques réformes possibles en France	199
Bibliographie	209
